

中央選舉委員會獨立性之研究—以
英國、泰國、韓國、日本選舉機關為
比較研究

中央選舉委員會委託研究編印
本研究受國家發展委員會補助
中華民國 103 年 5 月

中央選舉委員會獨立性之研究—以 英國、泰國、韓國、日本選舉機關為 比較研究

受委託單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：許慶復

協同主持人：蕭全政、劉淑惠

研 究 員：王綉雯

研 究 助 理：張孟湧、王皓平、劉韋廷

中央選舉委員會編印
本研究受國家發展委員會補助
中華民國 103 年 5 月

提要

一、研究緣起

在台灣政治民主化的過程中，中選會面臨國內外政治經濟社會等大環境的急速變化；無論朝野，似乎都對中選會所扮演的角色功能該如何定位抱持不同的看法，包括組織結構、職權範圍與委員產生方式等，究竟應如何設計頗有爭論，卻遲遲未獲得全面的解決。

民國 99 年新修訂通過的《行政院組織法》，確立了中選會為相當中央二級的獨立機關；然而，依《中央行政機關組織基準法》第三條對獨立機關之定義，卻只有強調獨立機關是「指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」的原則性規定。據此，中選會雖被定位為獨立機關，係行政機關的一種特殊型態，但該如何合理調整中選會的角色與功能，特別是針對中選會與內政部之權責劃分、中選會與行政院之間的關係、中選會與地方選委會的關係、中選會與行政院公投審議委員會的關係等問題，皆有必要重新檢討。此外，既為獨立機關，中選會該如何調整其組織架構、劃定其重要決策事項類別與合議決策程序、委員的任命與任期保障、提高其預算自主性等，以達到專業性與避免政治過度干預的雙重目標，符合獨立機關基本的建置原則，在環境快速變遷的挑戰與快速回應民意的要求下，自然需要儘速的處理。

中選會在法制上確立為獨立機關，此項改變對我國具有深遠民主意涵，由於選舉決策與相關事務涉及重要政治規則的訂定、執行與仲裁，因此為確保選舉投票等規則的公正，重新檢視中選會的法制定位與角色功能，是現階段政府組織改造持續深化改革必須面對的重要議題。

本研究計畫首先將藉由文獻回顧，歸納整理獨立機關的相關理論，包括獨立機關源起、獨立機關建置原則、獨立機關課責監督等資料，並透過歷史考察，分析了解我國中選會的發展沿革與歷年來的重大爭議事件，同時參酌其他國家經驗，比較其間差異與優缺點，進而思考我國未

來發展方向，最後提出改革建議。

二、研究方法

(一)文獻分析法

本研究將參考各類相關學術及實務著作，瞭解並研析我國獨立機關發展歷程，檢視獨立機關的源起、內涵、建制目的與建制原則之理論基礎，並探討國內、外獨立機關的發展經驗，從中提出可能影響獨立機關組織定位、業務屬性、實務運作等關鍵議題。

(二)比較研究法

本研究除檢視「國際民主及選舉協助組織」對於各國選舉機關的分類架構，亦針對英國、日本、韓國與泰國等國蒐集相關資料，參酌各國選舉機關發展經驗，進行歸納與比較分析，據此提出值得我國選舉機關獨立性借鏡之具體建議。

(三)焦點團體座談法

本團隊使用焦點團體法進行研究時，邀集 4 位具代表性的政府、民間關係人，以明確且結構化的問題為主（可包含半結構化或非結構化的問題），徵詢其意見，以期得到各方關係人，對於明確問題的具體觀感以及看法。

(四)深度訪談法

本研究計畫已訪問韓國中選會官員 1 人、韓國法政學者 1 人、中選會退休文官 1 人、內政部簡任文官 2 人、內政部薦任文官 1 人、中選會委員 1 人，另我國法政學學者 2 人，合計 9 人。

三、研究發現

(一)獨立機關法定定位的部分

1.我國關於獨立機關的法制欠缺完善規定

我國獨立機關當前之法制仍處發展階段，並未針對獨立機關之體制有完整制度設計。而中選會的獨立性要求，實與公平會與通傳會的要求不同，故我國獨立機關之體制，仍有繼續研議與類型化設計的必要。

2. 在我國的獨立機關法制之下，並未言明獨立機關需具備何項職能；也未進一步規定獨立機關需具備法規立(修)法，或解釋的權限

正因我國關於獨立機關的法制簡陋，並未進一步去規定獨立機關的組織性質，或仿效哪個國家哪個機關的體例規定，似乎是政府有意的放鬆規定，待運作一段時日後，再針對我國獨立機關法制給予確切詳細規範。而就我國當前的規定，也不能排除獨立機關得為特定法令的主管機關，並針對主管法令有立(修)法的權能。

3. 中選會職權過於受限將影響其角色功能的發揮

中選會是否為獨立機關，與其職權的調整看似無直接關連，依現行《中央選舉委員會組織法》第 2 條中選會掌理的任務事項，再配合我國現行獨立機關規定，其任務範疇與任務調整並不存在競合或衝突的問題。不過如果希望中選會能真正扮演維護公平選舉與深化民主的目標看來，當前由內政部來主導選舉相關法令的立(修)法與法令解釋，顯然並不妥當。

(二) 中央選舉委員會於行政院組織改造後的獨立性規定與地位

1. 《中央選舉委員會組織法》所展現的獨立性在於委員任期保障、委員的特定政黨比例規定、任職期間不得參與政黨活動；以及依據法律獨立行使職權等面向

中選會明列為《行政院組織法》中三個獨立機關之一，而在《中央選舉委員會組織法》中，其所要求的獨立性規定，展現於委員的任期保障、九至十一位委員具特定政黨比例不得超過三分之一，以及該法第 5 條規定：「本會依據法律，獨立行使職權」；除此之外，未見關於中選會建構其獨立性地位更為積極的規定。另外，中選會為行政院所轄的二級獨立機關，其與行政院關係為何？行政院能否干涉中選會決策，行政院之下中選會獨立性的範圍多大，我國各類法制並未予以規定。

2. 中央選舉委員會於民國 98 年完成《中央選舉委員會組織法》之立法後，組織編制擴編不少，設有三個業務處，實有相當能力承攬原有以外的業務

中選會在民國 98 年完成法制化工程後，其組織編制亦完成擴編，就中選會本會(不包含地方選委會)，其編制設有「法政處」、「選務處」與「綜合規劃處」等業務機關，並有四個幕僚室(政風室、主計室、人事室與秘書室)；其員額亦獲得明顯提升，相對於內政部民政司的人力明顯充沛；而且，中選會內資深文官不少過去曾服務於內政部民政司，並從事公民參政與選舉法規函示等工作；因此，中選會具有一定能力去承接相關法令的研修與解釋的工作。

(三)各國比較部分

1.英國與日本等「政府型」選務機關的體例規定，其特色在於均為民主實踐較久的國家；而且均是選舉分工地方分權型的國家

英國與日本「政府型」的特色在於均為民主實踐較長久之國家。或許因為其民主經驗較長久，法制與司法體系較完備，政黨勢力影響選舉機關中立性之程度較低，因此沒有必要設立超然獨立之選舉機關。另一方面，英國與日本選舉管理均偏重地方分權，地方選舉機關在實務上自主決定之權責範圍，比中央選舉機關大得多。

2.韓國與泰國的民主發展較為後進，且甫歷經民主陣痛期，採取獨立型選舉機關設計有其時代的意義

按照韓國與泰國之發展經驗，其民主歷程實較英國與日本晚近，故其對於選舉機關的設計具有高度獨立性、對選舉不法行為有調查權與告發權。這樣的設計或許比較能夠消弭社會因選舉結果而產生的疑慮與對立。同時，藉由強大、獨立之選舉管理機關，也可以遏止政黨或政治人物對選舉過程任意操弄或舞弊而取得政權。因此，如果我國兩大黨實力相當，些微的選票差距即足以改變政權，不妨考慮提高中選會之獨立性，並賦予更強大之調查權與起訴權。

3.英國、日本、韓國與泰國等四個比較國家中，僅有泰國可向國會提出選舉法規的修法

由本研究所探討的 4 個國家來看，除了泰國選舉委員會可應公民連署請求、被動向國會提出草案之外，其他 3 國之中央選舉管理機關都沒

有獨立的法案提案權。由於選舉過程之政策決定，最後都需要修改法案條文來落實，因此，即使相關法律由選舉管理機關來執行或主管，其修改過程從提案開始就是政治過程，再獨立的選舉管理機關頂多也只有修法建議權，而無單獨的修法提案權。

4.我國似可對照於此等四國的民主發展歷程，從中確立我國中選會的權責內容

參照英國、日本、韓國與泰國等四國選舉機關之實務經驗，我國中選會之未來方向如果定位為「政府型或混合型」，則應該有民主成熟、司法體制嚴謹等制度面條件來配合；如果中選會定位為「獨立型」，則應該被賦予更大的調查權與起訴權、獨立之人事與預算等資源，同時中選會也應該負起更大的政治責任，在選舉爭議或民主發展過程中扮演更重要的角色。

四、政策建議

綜觀我國中選會發展歷程，可說是「行政實務」先於「法律規範」。《中央選舉委員會組織法》雖遲至民國 98 年才完成立法，但中選會以選務主管機關之地位，已經運作近 30 年之久(自民國 69 年設立)。透過歷年來各種選舉辦理經驗之實踐，中選會在選務上的公正已普遍獲得社會公認。若中選會只負責選務，維持近似英國與日本的政府型機關，雖然能以較低的選舉管理成本來運作，但是與現況及民主化之進展方向相悖，因此本研究謹就中選會在「混合型」下強化獨立性，與朝「獨立型」改革之兩方向提出建議。

一、中選會在混合型下強化獨立性之改革建議：

1. 選舉罷免法與公民投票法之主管機關應回歸為中央選舉委員會(主辦機關：中央選舉委員會)。
2. 中選會委員採專職化，藉以提升委員專業與研究能力(主辦機關：中央選舉委員會)。

二、中選會中長期朝獨立型變革之具體改革建議：

1. 中選會職權應先釐清(主辦機關：國家發展委員會、中央選舉委

中央選舉委員會獨立性之研究

員會、內政部)。

2. 中選會應為各種選舉相關法律之主管機關(主辦機關：國家發展委員會、中央選舉委員會、內政部)。
3. 整併選舉相關之行政機關，如：行政院公民投票審議委員會、內政部政黨審議委員會於中選會之下(主辦機關：行政院院本部、中央選舉委員會、內政部)。
4. 建議修法賦予中央選舉委員會對違反所管法律之行為有調查權與告發權(主辦機關：法務部、中央選舉委員會)。
5. 修法確保中選會預算獨立性(主辦機關：中央選舉委員會)。

目次

目次.....	VII
表次.....	IIIX
圖次.....	XI
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究問題.....	2
第三節 研究問題脈絡.....	3
第四節 研究方法.....	4
第二章 我國選舉管理機關之現況.....	7
第一節 獨立機關相關文獻之探討.....	7
第二節 各國及國內選舉機關之文獻探討.....	15
第三節 中央選舉委員會歷年運作情形與分析.....	26
第四節 中央選舉委員會獨立性問題之爭議.....	33
第三章 各國發展經驗之比較研究.....	39
第一節 英國選舉機關.....	39
第二節 日本選舉機關.....	44
第三節 泰國選舉機關.....	55
第四節 韓國選舉機關.....	64
第五節 各國歸納比較.....	75
第四章 中選會未來變革方向之評估.....	85
第一節 中選會在混合型現況下加強獨立性改革之方案評估.....	85
第二節 中選會朝獨立型方案改革之評估.....	90
第五章 研究發現與建議.....	95

中央選舉委員會獨立性之研究

第一節 研究發現.....	95
第二節 研究建議.....	97
參考文獻.....	99
附錄.....	105
附錄一 深度訪談摘要.....	105
附錄二 韓國中選會議題訪談紀要.....	124
附錄三 焦點座談會議紀錄摘要.....	128
期中審查意見回覆表.....	137
期末審查意見回覆表.....	145

表次

表 2-1 選舉管理機關三類型之特色比較.....	23
表 2-2 三類型優缺點之比較.....	24
表 3-1 日本選舉管理機關之概要.....	50
表 3-2 日本選舉實務管理者與產生方式.....	52
表 3-3 大韓民國憲法制定修正簡史.....	65
表 3-4 第一共和國時期各級選舉委員會構成方式.....	67
表 3-5 第二共和國時期中央選舉委員會構成方式.....	68
表 3-6 第三~第五共和時期中央選舉委員會構成方式.....	69
表 3-7 第六共和時期中央選舉委員會構成方式.....	70
表 3-8 英日兩國「政府型/混合型」選舉管理機關之比較.....	76
表 3-9 韓泰兩國「獨立型」選舉管理機關之比較.....	78
表 3-10 韓泰英日選舉管理機關之比較.....	79

中央選舉委員會獨立性之研究

圖次

圖 3-1 泰國選舉委員會組織圖	59
圖 3-2 泰國中央選舉會提案立法之運作	62
圖 3-3 韓國中央選舉管理委員會組織圖	73
圖 3-4 韓國中央選舉管理委員會下設「審議委員會」組織圖	74

中央選舉委員會獨立性之研究

第一章 緒論

中央選舉委員會（以下簡稱「中選會」）是我國三個獨立機關之一，其在選舉相關事務上的「中立性」或「獨立性」，隨著我國民主化推進，日益受到各界矚目。然而，中選會雖然在組織上已是獨立機關，其獨立性應該具體表現在哪些方面上？應該獨立到何等程度？與我國相關行政機關之間是否能和諧運作？與其他國家選舉機關之經驗相比，是否有更好的制度設計？這些問題都需要進一步深入研究。

第一節 研究背景

在台灣政治民主化過程中，中選會面臨國內外政治經濟社會等大環境的急速變化；無論朝野，似乎都對中選會所扮演的角色功能抱持不同看法，包括組織結構、職權範圍與委員產生方式等，究竟應如何設計多所爭論，卻遲遲未獲得全面的解決。

民國 99 年新修訂通過的《行政院組織法》，確立了中選會為相當中央二級的獨立機關；然而，依《中央行政機關組織基準法》第三條對獨立機關之定義，卻只有強調獨立機關是「指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」的原則性規定。據此，中選會雖被定位為獨立機關，行政機關的一種特殊型態，但該如何合理調整中選會的角色與功能，特別是針對中選會與內政部之權責劃分、中選會與行政院之間的關係、中選會與地方選委會的關係、中選會與行政院公投審議委員會的關係等問題，皆有必要重新檢討。此外，既為獨立機關，中選會該如何調整其組織架構、劃定其重要決策事項類別與合議決策程序、委員的任命與任期保障、提高其預算自主性等，以達到專業性與避免政治過度干預的雙重目標，符合獨立機關基本的建置原則，在環境快速變遷的挑戰與快速回應民意的要求下，自然需要儘速處理。

中選會在法制上被確立為獨立機關，此項改變對我國而言具有深遠的民

主意涵，由於選舉決策與相關事務涉及重要的政治遊戲規則的訂定、執行與仲裁，因此為確保選舉投票等遊戲規則的公正性，重新檢視中選會的法定定位與角色功能，是現階段政府組織改造進一步深化必須面對的重要議題。

本研究計畫首先將藉由文獻回顧，歸納整理獨立機關的相關理論，包括獨立機關的源起、獨立機關的建置原則、獨立機關的課責監督等資料，並透過歷史考察，分析了解我國中選會的發展沿革與歷年來的重大爭議事件，同時參酌其他國家經驗，比較其間差異與優缺點，進而思考我國未來發展的方向，最後提出改革建議。

第二節 研究問題

以下針對計畫之主題、研究範圍，及關於中選會體制定位問題，就所涉及的研究寫作面向進行說明如下。

- 一、獨立機關理論基礎的探討：以文獻探討的方式，就獨立機關的源起、內涵、建制的目的、建制原則與相關學理、理論，進行討論與分析，以釐清我國當前獨立機關運作的問題。
- 二、英國、日本、韓國與泰國等四個國家選舉機關獨立性的比較研究：如本研究計畫副標題，計畫要求進行英國、日本、韓國與泰國等四個國家中選會的獨立性研究。依據「國際民主及選舉協助組織」(IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance)所出版的《選舉管理設計手冊》(Electoral Management Design: The International Handbook)，將各國的選舉機關分為三大類，一為「獨立機關型」，二為「政府部門型」，三為「混合型」。本研究先針對該等國家進行理解，並就其選舉機關之法制及運作進行比較與歸納，以之作為我國選舉機關獨立性之變革借鏡。
- 三、我國中央選舉委員會獨立性之問題探討：我國中央選舉委員會自民國 69 年成立，並自民國 98 年公布該會之組織法，而自該法公布以來，關於中選會的獨立性問題，屢屢成為修法檢討焦點。本研究就歷年來的運作情形進行分析，以釐清我國中選會運行問題所在。

第三 研究問題脈絡

一、研究問題脈絡

「獨立機關」之體制源於外國，國內諸多文獻亦有不少介紹；然而，衡諸我國法律規定，僅僅見於《中央行政機關組織基準法》、《行政院組織法》，以及司法院大法官會議第 613 號解釋。其中關於獨立機關的定義解釋僅有《中央行政機關組織基準法》第 3 條規定：「指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」；除此之外，尚無更積極的行政作用規定。易言之，或許我國之獨立機關的法制定位，為當前行政實務界，乃至於立法者，有意忽視的規定範疇，待日後社會、學界較具共識時，再予進一步法制化。

但是，自民國 99 年 2 月 3 日起，依修訂後的《行政院組織法》，已明訂中選會、公平會(公平交易委員)與通傳會(國家通訊傳播委員會)為體制上的獨立機關，其獨立的性格應表現於何處；又，仔細理解中選會與公平會、通傳會，其須展現的獨立性格又迥異於後兩者。初步來說(未來將有篇幅詳細說明)，中選會的獨立性應展現在政治的獨立上，不分黨派公平、公正與公開辦理中央到地方的各層級選舉。而公平會與通傳會，則涉及經濟規模、商業競爭、消費權益、壟斷判斷、通訊產業、資訊工業、電波頻道分配等等，這部分甚多展現在決策的「專業獨立」上，與中選會存有不小差異。是故，在這樣的問題脈絡下，我國的獨立機關似乎有再予分類的必要。本文後續章節將作討論。

此外，就我國中選會的沿革發展來說，這方面涉及到我國的憲政體制與民主發展。長久以往，我國選舉之辦理，雖始於民國 39 年(地方選舉)，但選舉概由內政部辦理，自民國 69 年方有中選會之組織，然當時中選會業務並不獨立，常受內政部指揮，直至中選會主委不為內政部長所兼任，內政部與中選會在選舉業務的辦理才稍有分流。然而這也種下日後內政部與中選會關於選政、選務上的職權之爭。

如今，中選會已改制為獨立機關，其獨立性之建構，是否包含我國選舉法規的管理與解釋；又中選會的獨立性，對行政院、對其他部會，乃至於對

各縣市的選舉委員會，又應有何行政作用與職權規定，實有賴進一步的研究與後續討論。

二、研究動機與目的

如前研究脈絡所述，中選會當前的發展，因其獨立機關地位，而面臨組織定位的調整。而其調整除組織建制更動外，更重要者，身為獨立機關的中央選舉委員會，應有何種的職能；而其職能的調整，又與內政部的權責是否產生衝突，其適切之權責劃分為何，實為本研究計畫之研究動機。而在目的方面，中央選舉委員會不僅為制度上的獨立機關，其組織的運作更關乎於我國選舉的公平、公正與公開，其成效影響我國民主品質甚鉅，故在目的方面，實在追求合理的組織建制，以求中選會之運行，促成我國選舉之廉潔。

第四節 研究方法

以下茲就所涉研究方法說明如下：

一、文獻分析法

本研究將參考各類相關學術及實務著作，瞭解並研析我國獨立機關的發展歷程，檢視獨立機關的源起、內涵、建制目的與建制原則之理論基礎，並探討國內、外獨立機關的發展經驗，從中提出可能影響獨立機關組織定位、業務屬性、實務運作等關鍵議題。本研究將持續蒐集相關文獻分析與討論。

二、比較研究法

本研究除了探討我國中央選舉委員會的獨立性問題，亦對英國、泰國、韓國、日本的選舉機關進行比較研究。此外，本研究除檢視「國際民主及選舉協助組織」對於各國選舉機關的分類架構，亦會針對上述四國蒐集相關資料，參酌各國選舉機關的發展經驗，進行歸納與比較分析，據此提出值得我國選舉機關獨立性借鏡之具體建議。

三、焦點團體座談法

為獲取更多第一手資料，本研究案使用焦點團體座談。實務經驗人士之

描述，對本研究所涵括之議題，是非常重要的第一手資料，眾多實務課題，以及社會各界期待，皆需要從各部會政府官員、民間人士直接探詢。因此，本研究邀集了主管機關代表、學者專家、相關民間代表等多方人士，進行焦點座談。

本團隊使用焦點團體法進行研究時，邀集四到六位各具代表性的政府、民間關係人，以明確且結構化的問題為主（可包含半結構化或非結構化的問題），徵詢其意見，以期得到各方關係人，對於明確問題的具體觀感以及看法。

四、深度訪談法

為更廣泛得到各方人士的意見，本研究也使用深度訪談法。本團隊邀請具代表性人士、團體代表等利害關係人進行深度訪談，利用非結構化問題，讓受訪者對於獨立機關提出觀察及評論，從實際運作、制度問題、改善方案、個案經驗等資訊，供團隊研究參考。

本研究利用深度訪談法，了解各方人士對於政見形成到施行過程所持之各種意見及創見，或可發掘出更值得深入研議的問題。由於深度訪談更易在時間及空間上配合受訪者，也更保障其發言隱私，因此，應可以邀請更多元人士，提供其觀點及意見。尤其，邀請曾參與選舉機關運作之關鍵人士，提供其觀察及見解，將有助於研究者從法律、政治，以及實際的行政實務瞭解我國的選舉機關，勾勒更細緻的全貌。本研究也把深度訪談得到的想法及創見，與焦點座談得到的結論相對照比較，以期得到更可靠的研究結論。

本研究計畫已訪問韓國中選會官員 1 人、韓國法政學者 1 人、中選會退休文官 1 人、內政部簡任文官 2 人、內政部薦任文官 1 人、中選會委員 1 人，另我國法政學學者 2 人，合計 9 人。

綜上，本研究用焦點座談法、深度訪談法，了解現行措施；以文獻研究法及比較研究法，探討英國、泰國、韓國、日本等四國制度及現制爭議。其後，綜合上述成果，以國外制度經驗及學術研究，對照我國目前運作實況，建構強化我國中選會獨立性之具體政策論述及修法建議。

中央選舉委員會獨立性之研究

第二章 我國選舉管理機關之現況

中選會設置為獨立機關，其設置之理由、目的與相關制度設計究竟為何？此外，中選會負責選舉管理，其職權運作之內容包含什麼？及於何種程度與範圍？在進行比較研究之前，本章將就我國選舉管理機關之現況進行說明與分析。第一節茲先就獨立機關相關文獻進行整理，以定位我國獨立機關性質，及我國獨立機關體制之發展狀態。第二節就國內外選舉管理機關的文獻進行整理，以通盤理解選舉機關應有的職權內容。而第三節與第四節將就我國中選會的歷史沿革，乃至於所面臨爭議進行分析與說明。

第一節 獨立機關相關文獻之探討

獨立機關之研究，依其研究面向與分析焦點，主要可歸納為 5 類：一、獨立機關的源起與發展；二、獨立機關的意涵與獨立性；三、創建獨立機關的理由與目的；四、獨立機關之建制原則；五、獨立機關的監督課責。目前研究獨立機關的學者主要為法律學者與政治學、公共行政學者，兩者因學科領域與理論基礎之不同，所側重的研究焦點與面向亦有所不同。其間的差異在於：「法律學者將研究焦點置於獨立機關在一國憲政體制之中的定位、建制以及人事議題，政治學者與公共行政學者則更重視獨立機關的創建理由、實際運作狀況及可能產生的行政與政策影響」¹。以下就上述 5 個研究面向與焦點，進行相關的文獻分析與探討。

一、獨立機關的源起與發展

獨立機關最早發源於美國²，其獨立機關之發展已有百年以上的歷史。

¹孫煒，2008，〈民主國家獨立機關創建理由與制度定位：兼論對於我國政府改造的啟示〉，《行政暨政策學報》，46：107-150。

²美國的獨立機關，依照其組織型態可分為：採首長制的獨立執行機構、政府經營之公共企業或政府公司、採合議制的獨立管制委員會。其中，獨立管制委員會與我國獨立機關型態最相似。以下所稱之美國「獨立機關」，均指獨立管制委員會。

獨立機關之創設，主要是因為美國總統制政體與三權分立之制度設計，促成獨立機關在立法與行政之間扮演平衡角色之需要。自西元 1887 年國會通過「州際商業法」(The Interstate Commerce Act of 1887)，設立維持各州火車運費公正合理的「州際商業委員會」(Interstate Commerce Commission)起，美國即不斷因應時代需求而設置或裁撤獨立機關。特別是經濟崩潰的 1930 年代，或是解除管制的 1980 年代，美國在國會的主導下設置了許多獨立機關³。這些獨立機關包括：聯邦通訊委員會 (Federal Communication Commission, FCC)、商品期交易委員會 (Commodity Futures Trading Commission)、聯邦選舉委員會 (Federal Election Commission, FEC) 等。

美國早期的獨立機關主要是在各領域中扮演近似法院裁決功能之行政審判機關。至 1930 年代，為了對抗總統行政權因新政各種措施而擴大，國會大幅增設以「專業、行政中立、委任立法」為特色之獨立機關。然而，美國獨立機關因為兼有行政權、準立法權與準司法權，其運作與權責招致許多批判，並引發是否合憲之憲政爭議⁴。換言之，獨立機關對講求三權分立與民主政治的美國而言是非常特殊的例外制度，因此總統與國會都努力加強對獨立機關之控制。國會主要透過法律修正權、預算審核權、人事同意權、對其違法失職之調查權、聽取獨立機關報告、要求出席聽證會或委員會等手段，使獨立機關能夠落實國會的意旨。而總統則是透過對獨立委員會成員之提名權、間接的行政管理權、非正式的溝通或建議，對獨立機關產生一定的影響⁵。

另一方面，歐洲民主國家的獨立機關則在 1990 年代之後開始大量湧現，其領域遍及能源、通訊、媒體等產業⁶。歐洲獨立機關主要強調其經濟管制功能，以及職權行使上的獨立性，並且必須與多數歐陸國家之議會內閣制相融合。歐洲獨立機關大量增設之主要原因，是歐洲各國的國家角色與政府職能，受全球化影響，由戰後「重社會福利的積極型國家」轉變為「重市場

³ 同註 1。

⁴ 如 1935 年最高法院 Humphrey 's Executor v. U.S. 判決等。

⁵ 陳暉淵，2007，〈美國聯邦政府獨立機關之分析〉，《競爭力評論》，10：96-113。

⁶ Mark Thatcher, 2005, "The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe" *Governance*, Vol.18. No.3. p.353.

經濟的管制型國家」所致。歐洲各國希望藉由採取獨立機關的制度設計，讓政策的決定能具備獨立性與專業性，如此一方面可以挽救人民對政府逐漸流失的信任感，另一方面也因為政策擴散之效果，使歐洲國家願意信任源自美國的獨立機關制度，以因應國內外環境的快速變遷，並維持政策的穩定性與連續性⁷。

獨立機關在美國屬於三權分立體制下異例的制度設計，在歐陸則是因全球化而傳入的美式制度。因此，獨立機關之實踐究竟是增加了政府的效率？或是造成政府運作上的困難？或許值得進一步研究。⁸

二、獨立機關的意涵與獨立性

那麼，「獨立機關」究竟指什麼呢？根據美國政府之定義，「獨立機關」是指國會所設立、處理範圍超越一般立法之上議題的獨立機構，目的是保持政府與經濟之平順運作。⁹學界對獨立機關之定義，則是指在組織上全然分立於行政部門之外；有法定權力與責任；不受民選政治家選任與管理；財務獨立或部分來自國家預算；執行政府的某些公共機能，如發行執照、認證或裁決等；具有公共權威(Majone 2000, Thatcher 2001, Giraldi 2002)¹⁰。

至於我國之獨立機關，周志宏認為：「凡組織上具有獨立性、行使職權不受上級機關之指揮監督，組織成員係依據法律獨立行使職權者」，均可稱為廣義的獨立機關。因此，獨立機關可區分為憲法上的獨立機關與法律上的獨立機關，前者包括考試院、監察院、司法院等；後者則包括中選會、公平會、通傳會、各級法院、三一九槍擊事件真相調查特別委員會等¹¹。換言之，《行政院組織法》所指稱的三個獨立機關（中選會、公平會與通傳會），

⁷ 參見 Fabrizio Gilardi, 2008, *Delegation in the Regulatory State: independent regulatory agencies in western europe*. Edward Elgar.

⁸ 參見 Williams, Garrath. 2005. "Monomaniacs or Schizophrenics? Responsible Governance and the EU's Independent Agencies." *Political Studies*. Vol. 53. Pp.82-99.

⁹ 美國政府網站：<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Independent.shtml>.(2013/07/01).

¹⁰ Majone, G. 2000. "The Credibility Crisis of Community Regulation", *Journal of Common Market Studies*, 38:2, pp. 273-302. Thatcher, M. 2001 "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation", *Western European Politics*, 25:1, pp. 125-147. Giraldi, Fabrizio. 2002. "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, 9:6, pp. 873-93.

¹¹ 周志宏，2006，〈我國獨立機關建制問題之研究〉，「第一屆公共行政與公法學術研討會論文（12月15日）」，台北：台北大學公共行政暨政策學系。

乃是法律上狹義的獨立機關。

關於獨立機關的意涵，《中央行政機關組織基準法》第 3 條將其界定為「依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」。由此可知，獨立機關最重要的意涵即在於其「獨立性」的展現，司法院大法官在釋字第 613 號解釋亦認同獨立機關的獨立性，指出獨立機關在「法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間」¹²。

雖然獨立機關最重要的特徵是其獨立性的展現，但是對於獨立性的行使範圍與程度，理論與實務之間卻存有不同的看法與爭議。例如：獨立機關職權之行使，應該僅止於個案決定或可及於通案的政策決定？司法院大法官釋字第 613 號解釋並未明確說明獨立機關行使獨立性的範圍是否遍及通案的政策決定領域。釋字第 613 號解釋公布後，行政院亦隨即修正公布〈獨立機關與行政院關係說明〉，主張獨立機關行使職權「僅限於具體個案決定有所謂獨立行使職權可言，不包括政策決定領域」¹³。但是，蘇永欽認為獨立機關若僅有個案執行獨立而無政策決定獨立，將無法達成實質上的獨立，在法理與現行法規規定上，獨立機關的獨立性理應包括個案決定獨立與政策決定獨立¹⁴。司法院大法官林子儀在釋字第 613 號解釋協同意見書中也表示：「依據通傳會組織法第三條之規定，通傳會掌理事項甚廣，除個案性質的決定外，尚有相當廣泛之政策決定權」，顯見其亦肯認獨立機關具有通案的政策決定權。由於〈獨立機關與行政院關係說明〉衍生諸多疑義與爭議，2000 年政黨輪替之後，行政院已於同年 8 月宣布停止適用該項說明。¹⁵由此可預見，獨立機關獨立性之行使範圍，未來在我國仍可能再引發憲政爭議。

至於獨立性之觀察指標，根據 OECD「國際管制資料庫」(International

¹²司法院，2006，〈司法院釋字第 613 號解釋〉，司法院網站：<http://www.judicial.gov.tw>。(2013/05/08)。

¹³司法院，2006，〈司法院釋字第 613 號解釋〉，司法院網站：<http://www.judicial.gov.tw>。(2013/05/08)。

¹⁴蘇永欽，2008，〈我國憲政體制下的獨立行政機關〉，《法令月刊》59:1-3。

¹⁵詳見民國 98 年 8 月 10 日行政院院授研綜字第 0982261093 號函。

Regulation Database)，獨立機關「獨立性」的測量指標包括：獨立機關之制度定位、權力範圍與權力分配、與其他機關之競合關係、政治獨立性、治理結構、人事組成與任命等。目前已有學者根據這些指標，進行獨立機關獨立性之相關研究。¹⁶歐美學界也認為獨立機關之「獨立性」主要表現在：組織之法定地位、獨立機關委員任免之法定保障、政治家推翻獨立機關決定之可能性、財務與組織上的自主性等。¹⁷我國學者亦提出指標來進行檢驗。司法院大法官余雪明在釋字第 613 號解釋協同意見書中指出，歐洲中央銀行所建構出的四項獨立性原則，可作為檢視獨立機關獨立性的指標，包括「機構獨立」、「人員獨立」、「功能獨立」及「財務獨立」¹⁸。孫煒則提出另外四項檢驗獨立性的指標，分別為「獨立機關首長及決策成員的任命、任期與去職」、「獨立機關財政與組織的自主性」、「獨立機關與其他機關的關係」及「獨立機關的獨占地位」等 4 項¹⁹。綜上可知，獨立機關之獨立性主要表現在組織、人事、財務、職權行使之獨立上，這 4 方面也成為獨立性之觀察指標。

三、獨立機關創建之理由與目的

獨立機關創建理由與目的，根據 OECD 在 2009 年對會員國獨立機關之比較研究，獨立機關之設置具有以下幾個目的：1.增進市場架構之經濟效益，使遠離政治上與行政上的短期風險；2.避免被特殊利益俘虜之風險；3.國營事業民營化；4.建立完善的管制架構；5.確保不完全競爭市場中的市場效益與保護消費者利益。²⁰因此，行政部門與國會為了增加決策之透明性與穩定性，有必要將部份權力委任給政治體系外、能夠以臂使指(at arm's length)、成員專業素養高的管制機關，並建立「非多數決」(non-majoritarian)機關之合法性。

¹⁶Jacobzone, Stéphane. 2009. "Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities A Comparative Overview across OECD Countries" <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44942616.pdf>; Lægreid & Verhoest, 2010, *Governance of public Sector Organizations*. NY: Palgrave Macmillan. °

¹⁷ Hanretty, C. and Koop, C. 2013. "Shall the law set them free? The Formal and actual independence of regulatory agencies" *Regulation & Governance*. Vol. 7. P.196.

¹⁸同註 9。

¹⁹同註 1。

²⁰同註 16。

國內學者孫煒則運用授權理論分析了西方民主國家獨立機關的創建理由與目的。孫煒表示，不管是內閣制民主政體或總統制民主政體，從授權理論的角度觀察，其創建獨立機關的理由都是基於以下幾點：1.增加政策承諾的可信度；2.克服資訊不對稱的問題；3.產生較佳解決問題的能力；4.減緩政治不確定性；5. 移轉對於不受歡迎政策的咎責；6.政策擴散的效果²¹。

若結合各國的歷史脈絡進一步觀察，在美國的總統制之下，獨立機關主要是行政與立法兩權政治角力之下的結果，故就美國而言，立法者授權創建獨立機關的理由是以政治性理由為主、功能性考量為輔。而歐洲的內閣制國家，獨立機關主要是各國因應內外政經環境變遷，相對應調整國家角色及政府職能的結果，所以立法者創建獨立機關的理由是以功能性理由為主、政治性考量為輔。回歸到我國的政府體制與獨立機關的定位，孫煒認為我國現行的政府體制已朝半總統制方向發展，這使我國獨立機關兼具政治性與功能性的特色，更特別的一點是，我國的獨立機關乃是朝野政黨爭取政策影響力與政治角力下的產物²²。

更值得注意之點是，美國設置獨立機關有其歷史發展之需要，獨立機關之種類多種多樣。除了前述之聯邦通訊委員會、商品期交易委員會、聯邦選舉委員會之外，還包括：消費者產品安全委員會(Consumer Product Safety Commission, CPSC)、聯邦海上事務委員會(Federal Maritime Commission, FMC)、國際貿易委員會(International Trade Commission)等。而歐陸的獨立機關則比較偏重於維持市場競爭之經濟管制，設置領域包括：公平競爭、通訊、能源、鐵路、郵政、媒體、證券交易等。這些領域都是與全球化相關、具網絡特質的產業，也是美國產業進入其他國家市場時的主要領域。

四、獨立機關的建制原則

依總統府政府組織改造委員會於民國 91 年 3 月 30 日所完成之〈獨立機關的建制理念與原則〉報告書，「獨立機關」被定位為行政組織的一種特殊類型，其建制之運作精神為「促進機關獨立、公平行使職權，以確保決策上需要高度專業、去政治化或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，能

²¹ 同前註。

²² 同前註。

夠合理有效推動執行」。該委員會並針對獨立機關的設置條件、立法模式、組織型態、職權行使及監督機制等層面，提出 20 項建制原則，重點可歸納如下：

- (一) 獨立機關之業務職掌，應本於權力分立原則與責任政治原則，審慎規劃設計；只有決策與執行特別需要專業化、去政治化或必須充分顧及政治與社會之多元價值的公共事務，方可交由獨立機關處理。
- (二) 獨立機關應僅負責提供管制性或調查性的公共服務，不宜兼負政策諮詢或政策協調之統合功能。
- (三) 獨立機關基本上應採「合議制」，並以專任為原則。
- (四) 獨立機關之委員由行政院長提名、總統任命，委員受有任期之保障。
- (五) 獨立機關人員之選任應重視人選之專業性並應力求超越黨派取向的政治考量因素。
- (六) 為確保獨立機關之自主決策空間，其所為決策不受行政院之適當性監督與適法性監督；但應受國會、司法、監察院及大眾的適度監督²³。

民國 93 年 6 月通過《中央行政機關組織基準法》，正式將上述的 20 項建制原則具體條文化，立法院並在該法中另增其對獨立機關的人事同意權。為因應《中央行政機關組織基準法》的通過，行政院在民國 94 年 1 月公布〈獨立機關建制原則〉，其規範的旨趣與內容大體上與民國 91 年的〈獨立機關的建制理念與原則〉、民國 93 年通過的《中央行政機關組織基準法》等大致相同。民國 95 年 7 月，司法院大法官針對通傳會的人事決定權爭議提出釋字第 613 號解釋。在該號解釋中，司法院大法官進一步確立獨立機關的建置原則，重點歸納如下：

- (一) 設置獨立機關之目的確在追求憲法上公共利益。
- (二) 所職司任務具備特殊性。
- (三) 確有正當理由足以證明設置獨立機關之必要性。

²³轉引自徐秀鳳，2008，《獨立機關職掌宜包括擬定政策—以公平交易法第 25 條規定為論》，桃園：中央大學產業經濟研究所碩士論文。

(四) 重要事項以聽證程序決定。

(五) 任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督。

(六) 立法院有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作。

五、獨立機關的監督課責

就授權理論而言，獨立機關的監督課責乃是涉及「代理損失」(agency loss)的問題。立法者(即委託人)雖然授權創建獨立機關(即代理人)，但獨立機關設立之後，並無法完全確保委託人與代理人的偏好完全一致，甚至代理人的行為可能完全違反委託人的偏好或利益，因而形成所謂的「代理損失」。「代理損失」產生的原因主要有二：一是代理人的偏好一開始即與委託人的偏好不一致；二是制度的誘因造成代理人的行為舉動違反委託人的期望或偏好。若要解決「代理損失」的問題，授權理論者認為必須透過「制度設計」來減少「代理損失」，而所謂的制度設計即是對獨立機關的監督課責機制。²⁴

另一方面，司法院大法官釋字第 613 號解釋也指出，獨立機關從層級式行政體制獨立而出，依法獨立行使職權，自主運作，故對「行政一體及責任政治即不免有所減損」，所以其設置應屬例外。既然獨立機關是一般傳統科層體制的例外存在，對行政一體與責任政治又有所減損，則其獨立性必須受到相對應的監督課責，例如「重要事項以聽證程序決定，任務執行績效亦能透明、公開，以方便公眾監督，加上立法院原本就有權經由立法與預算審議監督獨立機關之運作，綜合各項因素整體以觀，如仍得判斷一定程度之民主正當性基礎尚能維持不墜，足以彌補行政一體及責任政治之缺損者，始不致於違憲」。

一般而言，在體制內對於獨立機關的正式監督課責途徑通常包括行政、立法及司法監督。OECD 建議各國在獨立機關「課責性」上應建立「制衡」(check and balance) 體制，包括：透過行政程序法建立透明性與必要程序、實質上的司法或合法檢查、依據法律體系建立上訴機制(法院或行政法庭)。此

²⁴Thatcher, M. 2005, "The third force? Independent regulatory agencies and elected politician in Europe", <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/downloads/spp-wp-13.pdf>.

外，獨立機關也應該維持與國民和國會之對話，其形式包括年度報告、專家至國會報告、與消費者協會保持聯繫等。²⁵。

黃錦堂則認為確保我國獨立機關的獨立性，上級監督機關的事前、事中之職權行使監督仍應避免，上級監督機關之事後個案指摘與撤銷權之行使，則須審慎為之。若正式的監督課責途徑有所不足之處，則可考慮參照德國式多元複數民主的精神，引進新型態的民主正當性控制機制，例如「強調獨立機關的施政透明性、與社會各界的對話性、受社會監督的可能性、受利害關係人之監督、引入聽證或重大決定前置決定之法制化機制」。²⁶

陳淳文則是以獨立機關的「行為」作為切入點，來思考獨立機關監督課責機制之設計。陳淳文認為依照獨立機關的「行為效力」與「行為正當性基礎」，可區分出三種類型的獨立機關，包括「調查諮詢型」、「個案裁決型」與「政策決定型」等三種。針對各種不同類型的獨立機關，其監督機制的設計即應有所不同。換言之，依據獨立機關的行為效力與行為正當性基礎之差異，其所受的監督密度與強度亦有所不同²⁷。

綜觀獨立機關研究之相關文獻，可以發現法制與實務運作兩方面的探討都很重要，而獨立性與課責性之間的拿捏，更攸關著獨立機關的發展。中選會雖然不是經濟管制機關，但設置為獨立機關，自然有其在選舉管理上不受民選政治人物或政黨勢力左右之意義存在。近年來，在全球化之下，選舉管理或選舉治理之重要性逐漸受到注目，各國也致力於選舉管理之改善。這種全球性的選舉管理改革，特別是選舉管理機關之獨立性，對於個別國家之選舉產生什麼影響？值得更進一步探討。

第二節 各國及國內選舉機關之文獻探討

²⁵ 同註 13: Jacobzone, 2009.

²⁶ 黃錦堂，2008，〈德國獨立機關獨立性之研究—以通訊傳播領域為中心並評論我國釋字第 613 號解釋〉，《中研院法學期刊》，3：1-54。

²⁷ 陳淳文，2008，〈從法國法論獨立行政機關的設置緣由與組成爭議：兼評司法院釋字第 613 號解釋〉，《臺大法學論叢》，38(2)：235-292。

一、選舉管理之發展

選舉管理受到重視是第 3 波民主化以後的現象，也可以說是民主化導致的結果。藉由民國 70 年代後期與民國 80 年代的民主化，大多數發展中國家都進行了複數政黨參與的民主選舉，並經歷了政權輪替。但是，隨著民主化的推展，新興民主國家因選舉不公、選舉管理舞弊等造成的政局動盪日益增多。另一方面，先進國家對選舉管理之方向也有很多檢討，特別是美國在民國 89 年總統選舉佛州開票延遲問題，引發各國對選舉管理之反省，選舉管理改革日漸受到重視。

所謂選舉管理，主要是指「選舉管理機關」(electoral management bodies, EMB)針對選舉相關事務所做的管理。選舉管理最基本的功能有 5 項，包括：選舉人資格認定、候選人之參選登記、投票行為之指揮、開票、計票等²⁸。除上述核心功能之外，各國選舉管理機關因國情與發展經驗之不同，其功能可能還包括選舉人登記、選區劃分、選舉所需物品之籌集、對有權投票者之教育、選舉資金之管理與監督、媒體監督、選舉訴訟之解決等。亦即，從選舉前開始，經選舉期間、到選舉後的各種相關活動，都包含在所謂的「選舉循環」(electoral cycle)內。選舉前的管理包括：選舉企劃、工作人員之選前訓練、選民教育、政黨活動之監視、政黨與選民之登記等。選舉期間之管理則包括：提名、競選活動、媒體監視、投開票等。選舉後的管理則包括：審計監督、選舉管理之評價、選舉紛爭之解決、選舉改革與研究、對選舉制度之建議、選舉管理網絡之強化等²⁹。負責執行上述功能的機關，不管是單一機關或複數機關、屬於中央或地方層級，都被「國際民主與選舉協助機關」(IDEA)視為是「選舉管理機關」。

但是，各國的選舉實踐卻產生很多問題。例如：泰國在 2006-2008 年之間因選舉不公引發憲政問題與政治動亂，造成紅衫軍與黃衫軍之對立。2009 年伊朗總統大選結果導致落敗的改革派抗議，支持民眾走上街頭抗爭，不時爆發激烈的警民衝突。其他如肯亞、菲律賓、剛果等新興民主國家，也都曾

²⁸ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).2006.*Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*.(Stockholm: Publications Office International IDEA).p.5.

²⁹ IDEA，前揭書，p.16.

因為選舉舞弊而引發社會衝突，甚至造成許多選民死亡等慘烈的後果。這些現象除了新興國家缺乏足夠的選舉知識與經驗之外，主要因為選舉管理機關之可信度低，造成選舉結果不被信任，因而有選舉管理改革之需要。

目前國際間之選舉管理改革主要有以下兩個方向：

(一)選舉管理機關之獨立自主與效率提升——「獨立自主」指選舉管理機關從行政體系中獨立而出，以確保其政治中立，並提高選民對選舉結果之信賴。美國在 1975 年成立獨立的「聯邦選舉委員會」(Federal Election Commission)，成為各國先例³⁰。其後澳洲在 1984 年也成立獨立選舉委員會，晚近瑞典在 2010 年也成立類似的機關³¹。「效率提升」則是指選舉管理機關效能之改善，提供更高品質之選舉服務，以強化選舉之公平與公正。

(二)實質投票權之保障——選舉實施後，產生許多人有投票權卻不能行使的問題，如：僑民、國內之外國人住民、身體障礙者、犯人、投票日必須工作者等。因此，必須有各種制度措施上的改善來保障投票權，這些措施包括：在外投票或通信投票、投票日前之提前投票、電子投票等。³²

至於選舉管理之研究，近年來的研究方向有從選舉管理機關研究，朝向「選舉治理」(electoral governance)研究發展之跡象。亦即，研究焦點不限於選舉管理機關，還擴及構成選舉的各種制度性因素，包括從選前之政黨與選民登記，到開票記票間的各種制度，例如：在外投票、電子投票等研究。³³主要研究課題在於這些選舉管理機關外的制度性因素如何影響選舉管理機關？兩者之間有何關連等等。但是，目前為止，選舉管理機關之研究還是居於主流，至於跨國性的比較研究，因為各國選舉管理機關之形態非常多樣，資料收集與比較是一大困難，因而缺乏有系統之研究成果。目前比較大規模之跨

³⁰美國雖成立獨立的聯邦選舉委員會，但是其主要職權是管制聯邦選舉競選經費。至於選舉管理之權限則由各州政府負責，是世界上地方分權程度最高之國家，所以在 IDEA 之分類中被歸為「政府型」。

³¹瑞典在 IDEA 之 EMB 分類中，被認為形式上屬「政府型」、實務上屬「獨立型」。

³²大西裕，2012，「選挙管理の多様性—選挙管理機関から選挙ガバナンスへ」，日本選挙學會 2012 年度研究會之報告論文。<http://www.jaesnet.org/archives/report-archives/>。(2013/03/06)

³³例如：井出明，2005，「サイバーデモクラシーから考える在外国民の選挙権」，情報處理學會研究報告。湯淺壘道，2008，「各国の電子投票制度」『九州国際大学法学論叢』第 14 卷第 3 号，頁 21-89。

國研究，大概只有聯合國對選舉成本與登記成本所進行的比較研究，³⁴以及 IDEA 對 214 國家 EMB 所做的比較研究。³⁵

二、選舉管理機關之類型

選舉管理上最大的問題，是在追求「獨立性」與「成本管控」之間的兩難。由於選舉結果是決定政治人物或政黨勝敗之關鍵，無論新興民主國家或先進國家，當權者或執政黨都希望選舉管理朝對自己有利的方向發展。但是，這會損及選舉之公平公正，所以各國才希望將選舉管理機關從行政、立法體系中獨立而出，保持政治中立。但是，另一方面，選舉實務之運作需要動員對選舉事務具一定純熟度之大量人力，不是臨時招募就能辦好。而選舉是每隔幾年才進行，平時不需要維持這麼龐大的人力。因此，如果重視「獨立性」，選舉機關平時就必須保持能進行選舉管理之專職人員，如此會增加人事管理之成本。但是，如果重視「成本管控」，選舉時才臨時找地方政府職員來支援，則他們非常容易順從執政黨或現任地方首長之政治意圖，造成選舉不公。

為此，IDEA 與 ACE(Administration and Cost of Elections)³⁶依據選舉管理機關之「選政」(選舉政策之規劃、決定與監督等)與「選務」(投票所管理等具體選舉實施措施)兩部分是否自行政體系獨立而出，將世界各國的選舉管理機關分為獨立型、混合型、政府型三個類型。

大致上而言，如果選政與選務兩部分都從行政體系中獨立而出(不管是否由同一機關負責)，能自主管理選舉，有獨立預算且不必向行政部門負責，稱為「獨立型」，許多新興民主國家如韓國、泰國、印度等新興民主國家，及加拿大、澳洲等先進國屬於此類型。如果選政與選務兩部分都在行政體制指揮下，由政府(無論中央或地方)來管理，則稱為「政府型」，很多先進國家如丹麥、美國、新加坡都屬於此型。而介於獨立型與政府型之間，混雜兩種

³⁴參見 United Nations Development Programme(UNDP), *Getting to the Core: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*(New York: UNDP Bureau for Development Policy; IFES, Center for Transitional and Post-Conflict Governance, 2005), <http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=472992>

³⁵參見 IDEA, 前揭書, “World Survey: Electoral Management Bodies in 214 Countries and Territories”.pp.304-323.

³⁶ACE=Administration and Cost of Elections。 「選舉行政與成本網絡」(The ACE Electoral Knowledge Network), <http://aceproject.org>.

類型之特色，例如選政由政府之外的獨立機關管理，而選務由政府或地方政府負責等選舉管理，則稱為「混合型」，日本、法國、拉丁美洲國家、西班牙等都屬於此型。儘管如此，在職權與功能等表現上，各國仍有不同程度的差異。(表 2-1)。

依據 IDEA 在 2006 年對 214 個國家選舉管理機關之調查結果，55% 之國家為獨立型，26% 為政府型，15% 為混合型。³⁷雖然類型化易於分類，但是即使同一類型內的各國選舉管理機關，都還表現出各種不同的形態。這是因為 EMB 不只表現出各類型之特徵，也受其國內選舉架構、政治與社會期盼、文化脈絡所影響。因此，各國 EMB 除了有「常設 vs. 臨時」之分，還有「中央集權 vs. 地方分權」等各種不同的樣貌。³⁸EMB 為常設機關或臨時機關，取決於其整個選舉循環工作份量與維持成本。而 EMB 為中央集權或地方分權，則取決於政府體制與選舉法規將選舉管理之主要職權劃歸給中央或地方機關。然而，不管是哪一種類型，IDEA 認為所有的 EMB 都應該遵守以下的核心原則：決策與行動上的獨立性、非黨派性、清廉、透明度、效能、專業性與服務熱誠。³⁹

至於三種類型在實務運作上的優缺點，獨立型因選政部門與選務部門均自行政體系獨立而出，其中立性與可信度獲得高度保障。但是，其選務部門受選政部門監督，選務部門之人事、預算管理也受選政部門強力影響，如果選政部門無法保持政治中立，就無法確保選舉公平公正。此外，獨立型因為平時要維持龐大人力而有管理成本過高之問題。政府型因組織上屬於政府部門，選政部門之獨立性較為不足。但是，採用此類型之多數民主先進國家並不將此視為問題，或許因為其民主發展經驗或司法體系之建構較為成熟，不認為由政府部門來管理選舉會有重大舞弊之可能。混合型因選政部門獨立，和獨立型一樣，較有中立性與可信度，但是選務機關隸屬於政府，所以選政部門對選務部門在人事、預算方面的監督不如前兩類型強。此外，混合型的選政部門並非常設機關，大多都是選舉時才臨時設置，或者即使是常設單位，成員也非專任職。因此，其專業能力與對選務之純熟度較其他類型差，選舉

³⁷IDEA，前揭書，p.8.

³⁸參見 IDEA，前揭書，pp.16-18.

³⁹IDEA，前揭書，pp.22-27.

時不見得能做出適切的判斷，也容易受專業能力與純熟度較高的選務部門影響，其中立性與選舉結果之可信度較低。(表 2-2)

另一個值得注意之點，是選舉法之成文化。明確的選舉法可以提高選舉過程透明度，將各級選舉機關定位、選舉管理行政程序、選舉管理機關內部組織架構、選務管理等安排妥當。但是選舉法不能訂得太細，以免造成選舉管理機關欲做任何改變之前都必須先修法，最後失去順時應變彈性。選舉法也不一定包含在單一法案內，在聯邦制國家，部分的選舉法架構可能規定在地方方法中，而全國選舉法與地方層級選舉法，則可能依據憲法的分權設計而分別訂定。此外，各種個別選舉相關法，例如：選舉機關組織法、政黨法、公職選舉法、總統選舉法等，雖然對特定的選舉活動提供簡單清晰的指引，但是各法之間通常都會有所衝突或重疊。比較妥當的解決方式，也許是將公職選舉、地方選舉、公投等定於特定法中，而將所有選舉均適用之規定或規範，則以全國共通之一般法來管制。保持選舉法彈性的另一個方法，是由選舉管理機關以行政法令來彌補法律之不足，而這些行政法令除了司法審查之外，不能被行政部門其他機關推翻。獨立性較高的選舉管理機關也有權規劃其內部行政制度與處務規程。

三、選舉管理機關成員之組成

針對選舉管理機關之研究，目前為止，主要分為獨立性之研究及成員組成之研究。⁴⁰選舉管理機關在組織形態上獨立，這一點並不能確保選舉之公平公正。因此，大多數國家在選舉管理機關獨立性之外，還加上其他的制度設計，包括：選舉管理機能之地理分散、由選舉專家或法律專家組成選舉管理機關以提高其專業性、各政黨代表參與以獲得政黨間之合意等。⁴¹由於三種類型 EMB 之選政部門多採取委員會形態，委員會之成員組成日益受到重視。

選舉管理機關之成員組成有不同來源，包括：一般政府官僚、特別選出之法官、各政黨代表、經政黨同意由專家組成等。政府型國家之制度設計，是將選舉管理權限盡量分散給地方，以減少當權者與政府操控之空間，特別

⁴⁰大西裕，前揭文。

⁴¹大西裕，前揭文。

是採取地方分權體制的國家，例如：英國、愛爾蘭、瑞士等。⁴²即使不採取地方分權的比利時或丹麥，實際的選舉管理也需依賴地方行政單位或市政府等，內政部只在選舉時臨時任命法官或法律專家擔任這些機關之特殊官吏。獨立型國家之制度設計，則有以下幾種：一、將選舉管理機關與一般司法裁判機關分開，委由法律專家進行裁判，以確保選舉結果之可信度，如：哥斯大黎加。二、選政部門納入各政黨代表，一同監督選舉管理，如：烏拉圭。三、由非黨派之專家組成選舉管理機關，藉由其專業性提高對選舉結果之信賴，如：加拿大、澳洲。混合型國家之設計，則是以法律專家或政黨代表來組成選舉管理機關，在法官、立法專家或政黨代表之監督下進行選舉管理，如：法國、德國、挪威等歐陸國家。⁴³

在研究調查上，無論 IDEA 或 ACE，EMB 之成員組成都受到相當程度的重視。依據 IDEA 在 2006 年針對 214 國家與地域 EMB 之調查結果，91 國之 EMB 是由專家組成，23 國是由各政黨代表組成，其他則為專家與政黨代表混合型或是無法確知。⁴⁴由此可知，EMB 成員由專家組成，似已成為選舉過程與結果公平公正之重要趨勢與指標。

四、選舉成本之管理

另一個 EMB 之跨國研究，是聯合國對於各國選民登記成本與選舉成本之研究。⁴⁵其目的是藉由評價選舉預算之編列、執行與募集資金之方式，辨識出 EMB 可採用之成本管理實踐慣習，以協助 EMB 尋求更好的財務金融管理資源、比較與其他 EMB 之間選舉實務運作之成本，最後能降低辦理選舉之相關成本。

這個研究界定了選舉成本之定義與設定其指標（選民登記、選區劃分、政治資金之募集），並指出選舉過程中選務部門資金募集之來源（例如：國際

⁴²英國與愛爾蘭是由地方機構與選舉管理者協會協調而進行選舉管理；瑞士的選舉管理之責任機關雖然是聯邦事務局，但是具體的選舉行政是由州或准州的地方事務局擔任。

⁴³大西裕，前揭文。

⁴⁴研究團隊根據以下資料統計而成。“Wordl Survey: Electoral Management Bodies in 214 Countries and Territories”. IDEA，前揭書，pp.304-323.

⁴⁵Center for Transitional and Post-Conflict Governance, IFES Bureau for Development Policy, UNDP.“ Getting to the CORE”
http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=472992.

對選舉花費、強化 EMB 訓練與教育能力之捐款)，評估與檢視選舉預算之程序、現金流之安排、設備採購等選舉成本之安排。

同時，這個研究採用「個案研究」與「跨國調查」兩種分析工具，個案研究分析 10 個國家之選舉成本，跨國調查則對 34 個國家做了問卷調查。這些國家有各種不同的民主程度，從穩定民主、轉型民主，到對立衝突都有，並且分為「大一中選舉區」與「小選舉區」來比較，還包括對 EMB 在選舉年與非選舉年之預算編列與執行程序之描述。

大致而言，這個研究擺脫了歷來 EMB 之研究焦點，不再只聚焦於 EMB 之組織結構（提名程序、任期與責任範圍）、法律架構、運作考量，而是從成本管控之角度出發，期盼降低選舉成本與增加資金來源，對於 EMB 之財務獨立或許有所助益。

五、國內選舉機關研究之文獻檢討

國內對於選舉研究的文獻很多，但是多半集中於選舉制度與活動之探討，例如投票制度（應採一票制或兩票制）、選區劃分、競選經費規制等，對於選舉機關之組織與職能，或是上述選舉管理方面之研究，則沒有太多的研究成果。⁴⁶

在探討中選會獨立性問題的文獻中，包括蔡季軒的《我國行政機關獨立性之探討：以中央選舉委員會為中心》、鄧志聖的《我國中央選舉委員會獨立性之研究》、汪曉君的《從行政中立論我國中央選務機關之功能與定位》及劉明堅的《我國選務機關組織與功能之研究》等。蔡季軒透過比較研究法，參酌美國中央選舉機關在立法例上維繫其獨立運作之作法，與我國中選會作一比較，以做為提升我國中選會獨立性之借鏡⁴⁷；鄧志聖則從機關獨立性的結構面、人事面、財務面及監督面等四個面向，檢視我國中選會在制度層面之獨立性之問題，並提出強化中選會獨立性之建議（鄧志聖，2003）；汪曉君以行政中立為理論主軸，一方面就中選會的組織與定位提出分析，另一方面就我國中央選務機關選務人員之角色扮演做一價值分析，以及從各國選務機

⁴⁶例如全國期刊論文查詢系統中有關「選舉機關」之論文只有 2 篇。

⁴⁷蔡季軒，2009，《我國行政獨立機關獨立性之探討：以中央選舉委員會為中心》，國立政治大學國家發展研究所碩士論文。

關的架構設計，檢視中選會隸屬於行政院是否妥適⁴⁸；劉明堅則是以組織理論為分析架構，分析臺灣在 80 年代以前的各項選舉組織之靜態結構及動態行為，並提出各級選舉機關之正、反功能⁴⁹。

綜觀國內相關研究文獻，幾乎都是從組織功能之分析角度，主張應該加強中選會之獨立性，但是對於選務與選政之間如何妥善運作？如何提供更完善之選舉服務？上下級與平行機關之間如何協調等課題卻沒有深入之探討。另一方面，民主化後各國對選舉管理之重視，也沒有反映在我國的相關研究成果上，這方面或許未來還有值得進一步研究之空間。

由本節對各國與國內選舉機關文獻之檢討可以得知，雖然 IDEA 在「選舉管理設計手冊」中為理想的 EMB 設立許多指標，從 EMB 組織之獨立性、績效評估到選舉管理之改革均有，但是實證研究仍只能停留在組織定位、成員構成、管理成本之比較上。而國內的相關研究則與國際之研究動向相差甚遠，欠缺充足的研究業績。這固然反映我國選舉管理之實務需要，尚未到達國際要求之標準，另一方面也表示我國相關研究還有很大的發展空間。

此外，IDEA 雖然以「選政」「選務」是否自行政體系分出，做為區分三類型選舉機關之標準，但是並沒有將「選政」定義為對選舉相關法律之主管，而是指對選舉政策之規劃、決定與監督。換言之，選舉相關法律之主管權，與選舉政策之規劃與決定似有不同，不應該混為一談。這一點對於我國內政部與中選會之間的職權爭議，或許值得參考。

表 2-1 選舉管理機關三類型之特色比較

類型與要素	獨立型	政府型	混合型	
			獨立要素	政府要素
組織安排	獨立組織，非隸屬於行政體制	位於政府部門內，或受政府部門指揮		
實施（選務）	主管全部選務	受行政部門指	有監視選務之	受行政部門指

⁴⁸汪曉君，1999，《從行政中立論我國中央選務機關之功能與定位》，師範大學三民主義研究所碩士論文。

⁴⁹劉明堅，1983，《我國選務機關組織與功能之研究》，政治大學公共行政研究所碩士論文。

中央選舉委員會獨立性之研究

		揮而實施	自主性，有些情況下可制訂選務相關政策	揮而實施選務，但由獨立部門監督或制訂政策
課責	不必向行政部門報告，但是少數案例必須向立法、司法或國家元首負責	完全向行政部門負責	不用向行政部門報告，正式向立法、司法或國家元首負責	完全向行政部門負責
權力	有權依法獨立發展選舉管制架構	權力只限選務實施	常有權依法獨立發展選舉管制架構，有權監視或監督選務之實施	權力只限選務實施
組成	由行政部門以外人士擔任委員	受部長或官吏領導，少數案例沒有委員，只有秘書	由行政部門以外人士擔任委員	受部長或官吏領導，沒有設委員，只有秘書
任期	有任期保障，但不一定有固定任期	無委員，故無任期；秘書為官吏，故無任期保障	有任期保障，但不一定有固定任期	沒有任期保障
預算	獨立預算	預算編列在行政部門或地方政府下	有分開獨立之預算	預算編列在行政部門或地方政府下
職員	可自主決定其需求、內規與政策	由官僚組成	NA	NA

資料來源：IDEA，2006：12-13

表 2-2 三類型優缺點之比較

	優點	缺點
獨立型	<ul style="list-style-type: none"> *成員容易產生認同與專業性 *當其編入外界專業人才時，不易受其限制 *易產生更好的規劃與組織化 *易控制資金運用 *事權統一，易控制 *非黨派性與非政治性易提高選舉正當性 	<ul style="list-style-type: none"> *可能亦被排除在政治與選舉決策架構外 *沒有足夠政治影響力去獲得所需資金 *成員更替會降低組織經驗傳承 *可能沒有處理官僚與組織環境之技巧與經驗 *管理成本高，因組織獨立性使其不易獲得政府對選務之支援
政府型	<ul style="list-style-type: none"> *組織經驗易傳承與更新 *易聚集有經驗之官僚 *易與其他政府部門合作 *管理成本低 *易影響政府 	<ul style="list-style-type: none"> *可信度較低，亦妥協於當權政府或執政黨 *在資金配置與選舉政策上易屈服於政府內部決定或地方政府 *職員可能沒有適度的選舉技巧 *官僚形態可能不符合選舉管理之需要 *選舉行政可能因行政部門多頭馬車之領導而零碎化
混合型	<ul style="list-style-type: none"> *若 EMB 選政部門獨立，其成員之威望可提高選舉正當性；選務部門可傳承與更新經驗 *可聚集有經驗之官僚，外加外界專業人才。 *選務部門在選舉事務上易與政府其他部門合作 *選政部門可自行掌控其政策與資金；選務部門則可降低管理成本。 *雙元結構提供外界觀察之獨立查核 	<ul style="list-style-type: none"> *因選務由政府執行，可信度可能降低，且監視選舉不正之權力也會降低 *選政部門之成員更替，會降低組織經驗傳承 *獨立的選政部門可能無法獲得充足的政治影響力與資金；選務部門則在資金配置與選舉政策上屈服於政府內部或地方政府之決策 *選政部門缺乏實戰的政治技巧；選務部門之官僚形態可能不符合

		選舉管理之需要。 *選舉行政可能因行政部門多頭馬車之領導而零碎化
--	--	-------------------------------------

資料來源：IDEA ，2006：21

第三節 中央選舉委員會歷年運作情形與分析

中選會的設立，最初係依據民國 69 年制訂的《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》，以組織規程的方式辦理。後因民國 89 年 7 月 19 日修正公布之《公職人員選舉罷免法》第 8 條第 1 項之規定：「中央選舉委員會...；其組織另以法律定之」，遂逐步進行《中央選舉委員會組織法》的立法工作。民國 98 年 6 月 10 日，《中央選舉委員會組織法》公布施行後，歷經近 10 年的中選會法制化工程終於完成。因此，關於中央選舉委員會歷年運作之分析，大致上可區分為三個階段，第一階段為民國 69 年後至民國 89 年，第二階段為民國 89 年至民國 98 年，第三階段為《中央選舉委員會組織法》公布施行後迄今。以下分述之：

一、第一階段：民國 69 年後至民國 89 年

民國 69 年《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》制訂前，我國選舉行政體系為臨時性的組織機構，辦理選舉時，調派相關人員組成，選舉結束後即行裁撤⁵⁰。民國 69 年《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》制訂後，我國選舉行政體系在中央及省(市)與縣(市)等層級，分別設置常設之中央及地方選舉委員會，主管國民大會代表、立法委員、監察委員、省(市)議員等層級的選舉罷免事務，並指揮監督省(市)及縣(市)各級選舉委員會辦理選舉及罷免事務⁵¹。此階段的中選會雖然係為《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》之規定，設置之常設機關，相較於民國 69 年之前的臨時性中央選舉機關有所進步，惟其所依據的法源位階，仍僅以組織規程的方式辦理，中選會本身並無組織條

⁵⁰ 汪曉君，2000，《從行政中立論我國中央選務機關之功能與定位》，師範大學三民主義研究所碩士論文，頁 121。

⁵¹ 鄧志聖，2003，《我國中央選舉委員會獨立性之研究》，台北大學公共行政暨政策研究所碩士論文，頁 44。

例。

此階段的中選會組織，得設置 9 至 15 人為委員，任期 3 年，由行政院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員，綜理中選會業務，並主持中選會委員會議。⁵²值得注意的是，該階段的中選會主任委員，均由內政部長兼任，內政部辦理選務人員亦兼任中選會人員，中選會與內政部兩者，在辦理選務工作上事實上是合一的（附錄一）；因此，在實務的運作上，選務工作固然是中選會在推動，但內政部所扮演的功能卻十分顯著；譬如，在選務工作推動時，內政部民政司及戶政司等，均會動員相當人力及提供資源予以協助，包括在選舉人名冊造冊、動員地方民政體系人力支援選務工作等（附錄一）。因此，內政部與中選會雖為兩個機關，但存在部分的人力重疊，且由於內政部長與中選會主委均為同一人，相關工作並不會明顯區分。

民國 69 年之前，採行所謂的「選監分立」制度，該制度規定中央民意代表選舉增額選舉，係由司法院檢察署檢察長率各級檢察官辦理選舉監察業務；地方公職人員選舉，遂由有關機關及地方公正人士所組成的省市選舉監察委員會、縣市選舉監察小組，及候選人推薦之投開票所監察員執行選舉監察業務⁵³。後因《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》規定選舉行政機關亦為選舉監察機關，遂將選舉、罷免及監督等事項，訂定為各級選舉委員會之職掌；故民國 69 年之前所採行的「選監分立」制度，遂改變為「選監合一」制度；警察及司法機關不再直接介入選舉監察業務⁵⁴。

在此階段，民國 81 年第二屆立法委員選舉，其中在花蓮縣選區，爆發選舉舞弊事件，歷經重新驗票及調查後，發現在花蓮縣共 12 個投開票所中，共出現 7 百多張的問題選票，該案並於民國 82 年偵查終結，共有 27 人遭起訴，且扣除問題選票重新計算得票後，中選會公告原落選的前民進黨主席黃信介當選，結束了當年的選務爭議。歷經民國 66 年的中壢事件及民國 81 年花蓮縣立委選舉等選務爭議後，部分政治團體一直質疑國民黨在選務推動上不公

⁵²在地方選舉委會組織方面，省選舉委員會得設置委員 7 至 11 人，由中選會提請行政院長派充之，並指定 1 人為主任委員，綜理會務及執行委員會的決議；縣市選舉委員會，得設置委員 5 至 9 人，由省選舉委員會遴報中選會派充之，並指定 1 人為主任委員，辦理各級選舉及罷免事項，並計畫、辦理地方基層人員選舉及罷免事務（汪曉君，2000：122-123）。

⁵³ 同註 42。

⁵⁴ 同註 43。

平或不公正，進而影響到選舉結果。因此，中選會的獨立性問題，亦隨著威權轉型到民主化的歷程，逐漸受到各界的重視。

二、第二階段：民國 89 年後至民國 98 年

民國 84 年 8 月，《總統副總統選舉罷免法》公布施行後，其第 6 條第 1 項規定，「總統、副總統選舉、罷免，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督省(市)及縣(市)選舉委員會辦理之。」民國 89 年 7 月 19 日修正公布之《公職人員選舉罷免法》第 8 條第 1 項規定：「中央選舉委員會…；其組織另以法律定之」。故在民國 98 年《中央選舉委員會組織法》公布施行前，中選會之組織職掌，係依據《中央選舉委員會組織規程》、《公職人員選舉罷免法》及《總統副總統選舉罷免法》等相關法律規定，主管總統、副總統、立法委員、直轄市議員、直轄市長選舉等選舉⁵⁵。

此外，民國 89 年 7 月，行政院所公布之「中央選舉委員會組織規程」第 3 條，增列「本會委員除主任委員外，餘為無給職。」之規定；因此，中選會主委自 89 年 7 月 19 日起，專任並依部會首長待遇支給改為有給職(中央選舉委員會)；過去由內政部長兼任中選會主委的情況，此後遂發生改變。中選會主委專任化後，即便內政部與中選會在過去有長期合作的默契，但隨著主委專任化，中選會的獨立性也就越來越高，並逐漸衍生出內政部與中選會對於選政及選務由誰主導的爭議。譬如，民國 89 年 7 月 19 日修正公布之《公職人員選舉罷免法》，除規定中選會組織應以法律定之外，並明定該法的主管機關係為中選會，選罷法之施行細則，亦改由中選會訂之。

但內政部採取補救做法，一方面在總統發布新修正之《選罷法》時，須由內政部長副署；另一方面則簽報行政院，捍衛內政部負責選政、中選會負責選務的分工制度^{56,57}；自此，中選會與內政部之間對於選舉事項權責劃分之爭全面爆發。民國 90 年，中選會將《中央選舉委員會組織條例》草案送行政院審查時，遭到內政部強烈反對並陷於停擺；內政部主張，依據當年《內政部

⁵⁵ 蔡季軒，2009，《我國行政機關獨立性之探討：以中央選舉委員會為中心》，政治大學國家發展研究所碩士論文，頁 62。

⁵⁶ 聯合報，2000 年 7 月 26 日第 8 版。

⁵⁷ 最新修正之《公職人員選舉罷免法》第 133 條規定，選罷法施行細則，由內政部會同中央選舉委員會定之。

組織法》之規定，公職人員選舉罷免事項屬內政部民政司職掌，公職人員選舉罷免法亦由內政部主管，中選會的職掌另有規定，選政及選務分隸於法有據（劉文仕，2001）。之後，中選會與內政部對於選舉事項權限的爭議越演越烈，對中選會之獨立性造成損害。譬如民國 89 年的國代選舉延任案中；當年司法院大法官會議釋字第 499 號解釋，國代延任修憲案無效，國代換屆改選需依憲法如期舉行，但朝野政黨卻利用延任派國代最後任期進行第六次修憲，並由內政部發函行政院要求選舉延期，行政院又據以指示中選會照辦，造成嚴重的憲法與機關權限爭議。

民國 93 年 6 月，《中央行政機關組織基準法》三讀通過，明訂未來中央行政機關之二級機關，將由 35 個部會規模，大幅精簡為 13 部、4 會、5 個獨立機關，其中中選會係為五個獨立機關之一；並規定獨立機關人事任命，由一級機關之行政院提名，經立法院同意後任命。但此修法通過結果，當時執政黨的民進黨政府並無法接受；因此，後續包括中選會組織法草案、組織改造相關法案等，都成為朝野政黨在立法院的重要角力。直到民國 97 年政黨二次輪替，相關法案的立法與修法都無法完成。尤其，在民國 93 年總統選舉過程所爆發的「公投綁大選」爭議，朝野兩黨在選務上的對抗，從公投綁大選進而擴展到領、投票程序，最終甚至反映在各縣市與中央的規定不同上；這無形中使選務單位染上黨派色彩，使選舉的公平性失去依託⁵⁸。此外，民進黨政府對於中選會主委、金管會主委等獨立性機關首長職位的政治任命，因而引發在野黨強烈反彈，因而推動獨立機關法制化，其中的主要焦點乃是《中央選舉委員會組織法》草案。民國 93 年，國民黨率先提出中選會組織法草案，民進黨執政的行政院亦於民國 94 年提出行政院版草案；總計在民國 93 年至民國 94 年之間，朝野共提出 8 個版本的中選會組織法草案⁵⁹。至於當時國民黨版與行政院版的最大差異，乃在於中選會委員的組成與產生方式。自此之後，由於藍綠陣營歧見極大，中選會組織法屢屢成為朝野政黨在立法院的攻防重點，尤其在民國 96 年，藍綠陣營為了中選會組織法草案不惜大打出手、

⁵⁸ 高朗，2004，〈儘速化解選務爭議〉，國家政策研究基金會國政評論，網址：<http://www.npf.org.tw/>。

⁵⁹ 同註 47，頁 2、93。

癱瘓議事⁶⁰。

就在民國 89 年後至民國 98 年間，我國發生了兩次政黨輪替，第一次政黨輪替，係民國 89 年舉行的第十任總統、副總統選舉，選舉結果由民主進步黨提名人陳水扁及呂秀蓮當選；第二次政黨輪替，民國 97 年舉行的第十二任總統、副總統選舉，選舉結果由中國國民黨提名人馬英九及蕭萬長當選。這段期間的中選會委員提名，依據《中央選舉委員會組織規程》辦理，因此，該法第 3 條規定，中選會委員置 11 至 19 人，任期 3 年，由行政院院長提請總統派充之，具同一黨籍者，不得超過委員總額的五分之二。民進黨執政後，在民國 89 年 6 月即面臨中選會委員任期屆滿需重新提名，提名結果除主任委員仍提名黃石城擔任外，並新聘 8 位人士，除國民黨、親民黨及新黨代表外，其餘 5 人分別是台証證券董事長吳東昇、內政部政務次長李逸洋、前研考會副主委游盈隆以及台大教授許宗力、台大副教授黃昭元。⁶¹政黨輪替前的國民黨執政時代，中選會的政黨分配席次國民黨 2 席、民進黨 2 席、新黨 1 席、社民黨 1 席。政黨輪替後之名單，國民黨代表僅佔 1 席，社民黨代表。該屆中選會提名名單，除了因應政黨生態改變，與過去最不相同之處，就是委員會中民進黨人士大幅增加⁶²。

至 2004 年 6 月改選前，中選會委員仍有出現變動，譬如國民黨代表黃正雄及新黨代表高新武，皆於民國 90 年 10 月辭職。國民黨繼任委員黃福田，又於民國 92 年 12 月辭職，改提前行政院政務委員蔡政文。由於民國 93 年總統選舉過程爆發「公投綁大選」之爭議，民國 93 年 4 月，中央選舉委員會委員李祖源及蔡政文相繼辭職，自此，中選會委員結構已呈現一面倒的態勢。民進黨政府對於中選會主委的政治任命，加上中選會在選舉事務上的不公，引發在野黨強烈反彈，因而開始推動獨立機關法制化，其中的主要焦點為《中央選舉委員會組織法》草案。2004 年 6 月中選會委員改選，民進黨政府提名

⁶⁰ 楊昇儒，2007，〈扯摔打立院大混戰〉，聯合晚報，2007 年 5 月 8 日，第 2 版。

⁶¹ 該屆中選會委員共提名 19 人，除新聘之 8 位外，獲得續聘的現任委員有 11 位，其中除主任委員黃石城，其他包括民進黨副秘書長許陽明、法務部長陳定南、律師紀鎮南、廖學興、王清峰、公視董事長吳豐山，還有律師賴浩敏、原民進黨代表鄭勝助、總統府國策顧問黃崑虎、台大教授廖義男等人(施曉光，2004)。

⁶² 施曉光，2011，〈爭主導選罷法內政部、中選會重燃戰火〉，自由時報，2011 年 4 月 4 日。

張政雄為主任委員，委員賴浩敏、黃昭元、紀鎮南、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、黃朝義、劉靜怡、吳豐山、鄭勝助(民進黨代表)等 11 名，官方代表則為法務部次長林錫堯、內政部次長簡太郎。不過當時，國民黨與親民黨則考量予以反制，不推出名單(蘇永耀，2004)。2007 年 6 月，陳水扁總統共提名 16 名中選會委員，除指定張政雄續任主委外，其餘 15 人包括賴浩敏、鄭勝助、紀鎮南、黃昭元、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、黃朝義、劉靜怡、簡太郎、林錫堯、傅祖聲、劉光華、趙叔鍵、吳雨學等，任期至 2010 年 6 月 16 日。

威權統治時期，黨外團體一直質疑國民黨在推動選務上不公平、不公正，第一次政黨輪替後，亦讓在野的國民黨感受到選務機關的不公平及不公正時，對在野黨將產生不利影響。觀察民國 89 年至民國 98 年間中選會委員之變化，可以發現，中選會法制化之前，中選會委員因僅需總統提名，甚難脫離有利自身政黨之思維，也衍生出許多爭議。因此，歷經這段經歷後，選舉的公平性，為朝野政黨及社會大眾期盼，公正客觀地辦理選舉，亦是國家穩定及民主深化的要件。

三、第三階段：民國 98 年《中央選舉委員會組織法》公布施行後迄今

歷經多年的朝野政黨角力，《中央選舉委員會組織法》終於在民國 98 年 5 月 22 日三讀通過，並於民國 98 年 6 月 10 日公布施行；歷經近 10 年的中選會法制化工程終於完成。雖然《中央選舉委員會組織法》順利立法，解決中選會長期以來被部分人士指稱「黑機關」的污名，並確立了中選會法制化的地位；但是最終通過的法案內容，中選會依舊只能負責選務工作，選罷法的主管機關，仍維持由內政部所掌管，並未隨著《中央選舉委員會組織法》通過後，而將選罷法律的主管機關，調整為中選會。民國 98 年 4 月，《中央選舉委員會組織法》未通過前，立法院內政、司法及法制等兩委員會，聯席審查《內政部組織法》草案時提出附帶決議，要求中選會及內政部，就選政、選務爭議提出研究意見，中選會及內政部亦於同年 4 月及 6 月，提出相關之研究意見。民國 100 年，立法院再次審查《內政部組織法》修正草案時，內政部所提出的草案版本，進一步將選罷、公投法規之研擬、解釋列入其職務

範圍，引發中選會強烈反彈，並在立法院上演遊說戰。⁶³

民國 99 年，新修訂通過之《行政院組織法》，確立了中選會為相當二級獨立機關的定位，但中選會仍然是行政院的所屬機關；因此，雖然中選會所做出的選務事項決議，行政院不能予以干涉，亦不能將其列入院會中討論；惟無論是中選會的經費預算，抑或人事、會計及一般行政事項等，並不具獨立性。此外，加上選罷法律的主管機關仍舊維持由內政部掌理，與國家通訊傳播委員會(NCC)、公平交易委員會同屬獨立機關的中選會，不僅委員均為無給職，唯一適用選罷法律的中選會，卻出現只主管法規命令，選罷法律卻由另一機關內政部主管之情況。⁶⁴再者，《中央選舉委員會組織法》順利立法固然可喜，惟在《中央行政機關組織基準法》的規範下，中選會與地方選舉委員會的組織規模及職等卻遭到調降，不僅中選會秘書長、副秘書長等職缺予以刪除，所屬之地方選舉委員會，則改歸類為四級機關，相當於地方政府之科室層級。這樣的情況，對於中選會及所屬選委會間的指揮監督關係，亦或縣市選委會指揮調動地方政府民政人員等權能，均造成嚴重影響。綜言之，雖然中選會完成了法制化工程，在組織上是獨立的，但在實務運作上卻變得比以前困難（附錄一）。

《中央選舉委員會組織法》通過後，所面對的第一場選舉，即是第八屆立法委員選舉，但經中選會委員會議決議通過，第 13 屆總統副總統選舉，及第 8 屆立法委員選舉合併投票，使得民國 101 年 1 月 14 日舉行的總統及立委選舉，成為《中央選舉委員會組織法》通過後的首場大型選舉。惟從中選會所出版兩項選舉實錄內容發現，中選會在組織法通過前後，對於辦理選務工作並無太大差異；原本擔心因中選會與地方選舉委員會組織規模及職等遭到調降後，可能衍生之指揮調動負面情形，在相關書面資料上也鮮少提及。惟透

⁶³從民國 98 年迄今，中選會已就選政、選務之爭議，已提出「選政、選務爭議之研究意見」（民國 98 年 4 月）、「中選會組織再造之研究意見」（民國 100 年 1 月）、「選舉、罷免、公民投票、政治獻金、競選經費、政黨及政治團體等各項事權歸屬專案報告」（民國 102 年 3 月）等研究意見；另內政部亦就選政、選務之爭議，提出「選政、選務業務主管機關之研究意見」（民國 98 年 6 月 15 日）、「為何選政、公民投票制度規劃及政黨業務應維持由內政部主管」（民國 101 年 10 月 8 日）、「選政不宜由中央選舉委員會主管之理由」（民國 101 年 11 月 7 日）等研究意見。

⁶⁴相較於其他的獨立機關，如國家通訊及傳播委員會，其所涉及的通訊傳播相關法律都屬於該會職掌，並沒有類似中選會與內政部對於相關法律主導權模糊不清的狀態。

過本研究經由座談及訪談後發現，由於縣市選委會多由地方首長，或秘書長兼任主任委員，縱使地方選委會的組織規模及職等遭到調降，但在地方首長統籌運用相關人力及資源之下，相關選務工作仍能順利進行。此外，雖然總統及立委選舉合併投票，總選票數僅有總統副總統選票、區域立委選票及政黨票共三張，選舉的複雜不至於太過複雜；再加上不在籍投票制度暫緩施行，均使得第 13 屆總統副總統選舉，及第 8 屆立委選舉合併投票的過程堪稱平順。因此，中選會所做的選務行政滿意度民調中，多數民眾對於該次選舉的選務工作滿意度，及選務人員服務的滿意度，都呈現極高的評價；惟在整體開票結果公正性之信心，以及整體開票速度之滿意度等兩項，僅獲 79.4% 及 78.6%，均未達八成；顯見，我國自威權轉型迄今，雖然中選會秉持公平、公正、公開等原則辦理各項選舉，且中選會已完成法制化，對於辦理選務工作已力求完美，但仍有少數民眾對於選舉的公正性存有質疑。因此，有論者認為，提升中選會之獨立性，並使選罷法律回歸中選會，將能增進民眾對中選會辦理選舉之公正性的信心。

第四節 中央選舉委員會獨立性問題之爭議

中選會成立之目的，係為公正辦理選舉。從威權轉型的角度而論，台灣在政治民主化的過程中，選舉過程是否公平與公正，攸關我國民主化發展是否走向成熟的階段。經檢視中央選舉委員會歷年的運作情形，確實存在部分爭議，也導致朝野政黨，對於中選會的獨立性，始終保持高度的關注，並期望中選會在行使職權時，能夠秉持公正無私的態度，保持行政中立，不偏袒某一政黨或有任何政治上之偏見，藉以落實中選會之獨立性。在探討中選會獨立性問題的相關文獻中，包括蔡季軒的《我國行政機關獨立性之探討：以中央選舉委員會為中心》、鄧志聖的《我國中央選舉委員會獨立性之研究》、汪曉君的《從行政中立論我國中央選務機關之功能與定位》，以及劉明堅的《我國選務機關組織與功能之研究》等。⁶⁵而本文擬以中選會之組織結構、權責

⁶⁵蔡季軒透過比較研究法，參酌美國中央選舉機關在立法例上維繫其獨立運作之作法，與我國中選會作一比較，以作為提升我國中選會獨立性之借鏡（蔡季軒，2009）；鄧志聖則從機關獨立性的結構面、人事面、財務面及監督面等四個面向，檢視我國中選會在制度層面之

分工及與地方選委會之運作關係等三大面向，檢視中選會獨立性問題之爭議，以期從上述爭議中釐清相關問題，並提出具體改進之建議。

一、組織結構面之獨立性

我國獨立機關之建制，最初係依據民國 91 年 3 月 30 日，由總統府政府改造委員會所提出的「獨立機關的建制理念與原則」，其後並依據民國 94 年 1 月 3 日，由行政院所訂定之「獨立機關建制原則」⁶⁶。⁶⁷惟在實務的運作上，中選會雖為法定之獨立機關，亦為行政院所屬機關。故在制度設計上，中選會成員的任命，需由行政院長提名，經立法院同意。此一制度設計，很難將中選會成員完全獨立於行政權最高首長的指揮監督；再者，中選會的組織內部都是層級節制編制的公務人力，被賦予某種程度的職權，亦沒有達到完全獨立的組織形態（附錄一）。依據「國際民主及選舉協助組織」（IDEA）的分類型態而論，現階段我國中選會的組織型態，較似混合制型態，選務由中選會處理，選舉法規制定則由內政部來負責，與政府部門形態的日本、英國，亦或獨立機關型態的韓國、泰國等均不相同；與我國制度較相似的國家係為荷蘭（附錄一）。因此，在中選會的組織結構上，便存在獨立性問題。

中選會雖為合議制機關，且規定委員中同一黨籍者，不得超過委員總數三分之一，形式上維持高度的獨立性。惟因委員的提名權在行政院長，在政黨政治的競爭態勢之下，執政黨的行政院長，甚難提名反對黨，或者與反對黨理念相近的無黨籍等人士；因此，在實務的運作上，無論是民進黨執政，亦或國民黨執政時期，提名者不可能提名與其意識形態全然不同的委員出任

獨立性之問題，並提出強化中選會獨立性之建議（鄧志聖，2003）；汪曉君以行政中立為理論主軸，一方面就中選會的組織與定位提出分析，另一方面就我國中央選務機關選務人員之角色扮演做一價值分析，以及從各國選務機關的架構設計，檢視中選會隸屬於行政院是否妥適（汪曉君，1999）；劉明堅則是以組織理論為分析架構，分析臺灣在 80 年代以前的各項選舉組織之靜態結構及動態行為，並提出各級選舉機關之正、反功能（劉明堅，1982）。

⁶⁶ 周志宏，2006，〈我國獨立機關建制問題之研究〉，「第一屆公共行政與公法學術研討會」論文（12 月 15 日），台北：台北大學公共行政暨政策學系。

⁶⁷ 「獨立機關的建制理念：獨立機關這種特殊的行政組織型態，基本上便是為了因應這些特殊公共事務之處理需要所做的組織安排。這類的機關之所以被界稱為『獨立』機關，乃是因為相對於講求政治領導與控制的一般行政機關而言，它們必須超越個人或黨派利益的考量，依據專業以及法律獨立行使職權。」。「獨立機關的建制原則：基於上述的建制理念，獨立機關與行政院之業務機關及幕僚機關間，應該要有明確的區隔，而最有效的區隔方式，就是不把獨立機關列計為行政院所屬部會或個別業務部會的下級機關，讓它們不受一般行政層級體系的指揮監督，得以自成一種獨特的行政體系。」（國家通訊傳播委員會解釋憲法聲請書，2007）。

委員。換言之，中選會委員提名及同意的方式，係行政、立法兩院協力模式產生，很難脫離朝野政黨的政治角力（附錄一）。再者，根據《中央行政機關組織基準法》第 21 條規定，相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之。換言之，中選會委員的提名，與同屬獨立機關的通傳會(NCC)與公平會並無差異；但通傳會與公平會委員是專任有給職，中選會委員除主任委員及副主任委員外，其餘專任委員卻是無給職。固然這樣的制度設計，希望中選會委員能夠秉持獨立超然的立場做出決定；惟從選務工作之研擬、委員專業性及強化中選會獨立性等角度而論，中選會委員無給職的制度設計，恐對中選會委員之專業性造成負面影響，亦可能造成中選會之獨立性造成損害。以我國政府現有的組織架構及相關法律規範，中選會要成為韓國或泰國等國家完全獨立的中央選務機關模式，或許還有許多困難有待克服；惟在中選會的組織結構面向上，若能將中選會專任委員從無給職，調整為有給職，對於提升中選會委員之專業性，抑或爭取選罷法律之研擬、修正及解釋權，還是增進中選會在選務研擬工作的專業性，或將有很大的幫助。

二、權責分工面向之獨立性問題

過去在威權時代，黨外或其他政治團體一直質疑國民黨在選務推動上不公平公正，進而影響到選舉結果；相對地，國民黨在野時，也因為民進黨執政時期，中選會推動選務時引發不少爭議，被外界質疑意圖影響選舉結果。故朝野政黨無不希望中選會不僅是獨立機關，亦要維護其獨立性。如前開內文所述，我國現階段的選舉事務，關於選罷法律的制定、修正及解釋權在內政部，選務工作的執行，則歸屬中選會。選政、選務分立，為我國早期威權時代的產物，當時這樣的制度設計，固有其考量；惟我國已逐步實踐民主轉型，並朝向民主鞏固邁進，且《中央選舉委員會組織法》已立法完成，若再採取選政、選務分立的模式，不僅有違聯合國推動普世價值選舉之規定，中選會的獨立性也遭到損害。

根據《中央行政機關組織基準法》之規定，獨立機關亦為行政機關，而行政機關有權主管所設業務及訂定相關法律或法規命令實屬常態。中選會法制化後，已不是寄身於選罷法律下的選務機關，而是獨立機關；無論在理論

或實務方面，都應負起全國性選舉相關法規，以及相關程序等政策制訂草案與核定之責，解決威權時代以來選政、選務分由不同機關辦理的情況。《中央選舉委員會組織法》公布施行以來，在實務的運作上，無論是法律面或實存面，仍存有很大的落差。在法律面，中選會主管之法律僅有《中選會組織法》，其他攸關選舉罷免公投業務的法律，如《總統副總統選舉罷免法》、《公職人員選舉罷免法》、《公民投票法》等，都不是由中選會主管；在實存面，中選會與內政部在選舉事項的運作上，存在「一個機關主管法規，另一機關執行法規」的狀態，甚至出現「一機關主管法律，另一機關主管及訂定該法律的所有相關子法」的狀態⁶⁸。換言之，在選政事務之上，中選會所扮演的角色，係為內政部的次級機關；縱使中選會有法規的建議案，但只能提到內政部，內政部同意就納入，不同意就沒有，中選會並無直接提案至行政院之權限；因此，只要涉及法規或是法規的解釋，中選會仍得依據內政部的解釋來執行。過去中選會曾遊說立法院，欲透過立法委員提案，期望將選務、選政合併，但結果都不順利（附錄一）。

不可諱言，現階段中選會獨立性的最大問題，乃在於與內政部在權責分工的面向之上，尤其是選罷法律擬訂、修正及解釋的主管權。民國 98 年《中央選舉委員會組織法》公布施行之後，中選會不僅是法定的獨立機關，且其組織已法制化，應該擁有選罷法律的主管權，尤其是選罷法律的掌管權。過去內政部係天下第一大部的盛名，已隨著時代的變遷及事權的統一，逐步移撥到相關部會，譬如原《內政部組織法》明訂，民政司掌理邊政輔導事項，但在行政院原住民族委員會成立後，所謂的邊政輔導事項，已不包括原住民族全部業務在內，相關原住民族法規，已移撥由原民會所主管⁶⁹。再者，民政司也負有掌理關於名勝、古蹟之調查、維護及登記事項之業務，加上文化資產業務分散在文建會、內政部、教育部、行政院農業委員會等多個機關，在涉及多個機關權責時，常發生權責難以釐清情事發生，處理曠日費時，而導致民怨。故在《文建會組織條例》修正條文研商過程中，便將文化資產部分事權，包括古蹟、歷史建築、古物、民族藝術、民俗及有關文物等事權予以適度統一，並交由文化專責機關文建會（現為文化部）主管。中選會的業

⁶⁸ 中央選舉委員會，2009，選政、選務爭議之研究意見。

⁶⁹ 同註 58。

務，就如同上述業務一樣，內政部顯然沒有理由不移撥給中選會；因此，朝野政黨應該思考的是，如何維護中選會的獨立性，讓每一場選舉都能在不考量任何政黨的立場，公平、公正、不偏私地順利進行。如此，對於我國民主政治的長遠及良性發展，才有正面的助益。

三、中選會與地方選委會運作關係

《中央選舉委員會組織法》第 9 條規定，中選會為辦理選舉業務，得於直轄市及縣（市）設選舉委員會。中選會下轄 5 直轄市選舉委員會及 17 縣市選舉委員會，中選會與所屬委員會乃上下隸屬關係，其關係與人事、政風、會計等所為上下層級一條鞭的機關；換言之，直轄市及縣市選委會隸屬中選會，地方選委會乃是中選會的派出機關。因此，中選會與其他獨立機關的主要差異，包括公平會與通傳會（NCC）等，均無所屬機關，僅有中選會有地方選委會之所屬機關。

我國辦理一場選舉，需要投入 19 萬多的人力，這些人力並非都是選委會的人員，多數都是徵調而來（附錄一）。縣市選委會在辦理選務工作時，高度仰賴地方民政體系，徵調學校教師、基層公務人員等，辦理投開票所相關業務；在此方面，中選會及地方選委會高度仰賴內政部及地方民政體系等單位人員的配合。如前開內文所述，在《中央行政機關組織基準法》之規範下，中選會與地方選舉委員會的組織規模及職等卻遭到調降，對於中選會及所屬選委會間的指揮監督關係，亦或縣市選委會指揮調動地方政府民政人員等權能造成嚴重影響。換言之，過去中選會的組織規模及職等高於一階的主要目的，係為協調地方政府有關部門辦理選務工作（附錄一）；如今這樣的結果，身為獨立機關的中選會，在未來辦理選舉時，倘若無法順利徵調相關人力、物力投入選務工作，不僅對未來選舉事務的推動將衍生困擾，亦會對中選會的獨立性產生影響。

再者，為順利推動選務工作，長期以來，地方選委會主任委員均由地方行政首長兼任，其目的，乃為順利徵調地方政府所屬人力及物力，投入選務工作。雖然地方選委會主委由行政首長兼任，有利選務工作推動，惟在選舉委員會，抑或選監小組等成員組成，雖然在表面上符合選罷法規之規定，聘請地方公正人士擔任，但實務的運作上，難免仍會出現聘請民選首長較信賴

中央選舉委員會獨立性之研究

之人士擔任地方選委會委員的情況，這樣的情況無論是國民黨執政，抑或民進黨執政縣市，都不免會出現此情況，進而對選委會的獨立性造成些許影響。根據地方選委會組織準則規定，中選會所屬地方選委會之決議與法律，或法律授權之法規，如與上級機關之中選會令抵觸者無效；中選會亦得針對違法或廢弛職務之地方選舉委員會，中選會均得提請行政院，或逕由中選會與以免派。

因此，但只要地方選委會依法辦理相關選罷事務，擔任地方選委會主任委員之民政首長，聘請較為信任之公正人士擔任選委會委員，或選監小組成員，這樣的情況並不違法；且較能調動地方行政體系人力及物力，投入選務工作。惟地方選委會改歸類為四級機關的情況，恐將造成地方公務人員到選委會擔任職務的意願降低，也因為限縮地方選委會調動地方政府的權能，將使未來在地方的選務工作推動，將造成負面影響。

第三章 各國發展經驗之比較

為了借鏡其他國家選舉機關之發展經驗，本章將介紹英、日、韓、泰 4 國之實例。英日兩國選舉機關在 IDEA 之分類中為「政府型/混合型」，而韓泰兩國則為「獨立型」。由於各國歷史脈絡與發展經驗各不相同，本章將依照各國國情，先簡介發展歷程後加以比較評估。

第一節 英國選舉機關

一、英國選舉機關初步介紹

英國具有悠久的民主傳統，而其選舉種類與制度幾經變革，當前的英國共施行六種選舉：國會大選、國會議員補選、歐洲議會選舉、地方選舉、地方首長選舉、治安官選舉等，而選制也相當多樣化，包括小選區多數決選制、大選區多數決選制、政黨比例代表制、單一可讓渡投票法等多種型態。雖然英國的選制相當複雜，選舉亦相當頻繁，但是基於過去歷史發展所形成的慣例與制度，其選舉管理機關並未特別強調其獨立性，而往往依附在行政機關，是相當典型的政府部會型(Governmental Model)選舉管理模式。

英國選舉事務係屬地方性事務，而不是中央的職權，所以不會由中央來統一運作，亦即每次選舉的施行，皆由各地方政府負責，原則上，整個投票過程的進行係由選舉官(the Returning Officer, 簡稱 RO)來負責，而選舉名冊的編列和保存則是選舉登記官(the Electoral Registration Officer)的職責⁷⁰。

各個國會議員選區都設有選舉官，原則上是由地方行政首長擔任，任期到其公職任期結束為止。每逢舉行選舉時，選舉官會負責發布選舉

⁷⁰ 在北愛爾蘭則是由選舉登記官負責所有的選務工作。資料來源：
http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_the_United_Kingdom

注意事項、分發投票卡給選舉人、安排選票印製、受理提名名單、指派投票所工作人員，以及開票作業等；而選舉登記官則負責各選區之選舉人登記事務。

除了地方的「選務」行政之外，英國於 2000 年設立中央層級的「選舉委員會」(the Electoral Commission)，該選舉委員會係由國會設立的獨立機關，主要目的是希望透過強化人民的信任、擴大參與和避免不當影響來進行自由的選舉，以發展健全的民主，選舉委員會除了為各地選舉官設定統一的標準或準則，並負責規範政黨參與選舉，以及公民投票等事項。以下針對選舉委員會的組織職權、經費來源等分項述之。

二、選舉委員會之組織

依《政黨、選舉及公民投票法》(the Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000)之規定，選舉委員會於 2000 年 11 月正式成立，該法明訂選舉委員會的組織架構，選舉委員會係由 5 位委員(commissioners)以及 4 位副委員(deputy commissioners)所組成，5 位委員中的一人為主席，除了主席是全職之外，其他成員皆為兼職。委員係由英國女王所提名，並需獲得國會議長的同意，同時徵詢國會占有兩個席次以上的政黨領袖的意見，才得以任命，凡被任命的委員，得以再續任，並無任期之限制。但具有以下情形者是不得被提名的：

- 1.在國會占兩個席次以上的政黨的黨員。
- 2.係政黨的幹部或職員。
- 3.主持或管理選舉辦公室者。
- 4.十年內曾擔任前述工作或職務者。

2009 年立法通過的《政黨與選舉法》(The Political Parties and Election Act 2009)，針對選舉委員會增設了 4 位委員，且這 4 位委員係由政黨所

提名⁷¹。

選舉委員會的委員們負責決策，至於行政事務則由一位執行長(a chief executive)帶領約 100 名職員來辦理，其辦公處所除了倫敦之外，還分別在 Belfast, Cardiff, Edinburgh 等地設置辦事處。

選舉委員會的職員有很高的專業性，許多人都具有豐富的選務經驗，或是來自選務行政人員協會(the Association of Election Administrators)的成員，因此可以就其負責的業務展現其專業性。

三、選舉委員會的職權與功能

依《政黨、選舉及公民投票法》之規定，選舉委員會具有多項核心職掌和功能，茲分述如下：

1. 政黨的登記

凡是代表政黨參選，或是在參選登記的基本資料載明所屬政黨者，皆須向選舉委員會作政黨登記，截至 2013 年 1 月為止，共有 392 個政黨完成登記。

2. 規範政黨的財務

包括公開出版政黨所接受的捐獻和貸款的資料，以及政黨競選時的花費，讓人民可以更清楚知道選舉經費的來源和去處。

3. 運用各種方法來促進選民對民主與選舉制度的認知

最常採用的方式之一是先進行研究，透過研究結果的指引來提高選民登記投票的意願，尤其是針對 16~24 歲的年輕選民，想辦法強化他們對民主和投票的正確認識。

4. 撰寫並出版各項選舉與公民投票的進行情況，以便向大眾說明

⁷¹ 2009 年的《政黨與選舉法》加強了選舉委員會的功能，包括賦予選委會更多元的監督與調查的權力。

每次選舉結束後，選舉委員會即會針對當次選舉撰寫報告，並公開出版，向民眾說明，例如最近一次在英格蘭和威爾斯舉行的治安官選舉(2012年11月15日投票)，選舉委員會隨即於隔年3月出版選舉報告，主要內容包括相關法令依據、選民人數與投票率、候選人與參選者的資料與統計、討論選舉過程是否出現不當選舉的影響或干預等。

5. 檢視選舉相關法令和選舉程序，並向政府提出修改的建議

雖然選舉委員會無直接向國會提出法案的權力，但是行政部門如果有任何修改選舉法令的提案時，必須先諮詢選舉委員會的意見。

6. 檢視並負責選區劃分⁷²

7. 指派一名主計官(a chief counting officer)來負責辦理地區性或全國性公投，而實際上幾乎都是由選舉委員會的主委兼任之。

2006年立法通過的《選舉行政法》(The Electoral Administration Act 2006)賦予選舉委員會針對各地區選舉官設定推動選務的標準並監督選務進行的權力，包括以下三項主要內容：⁷³

1. 為各地區的選舉官員(如選舉登記官、選舉官、主計官)設定各項績效表現標準。

2. 選舉官員要向選舉委員會提出有關其績效表現的報告。

3. 依據公告的績效標準，對選舉官員進行評估並出版相關的報告。

四、選舉委員會的課責性

選舉委員會係由國會設立，因而向國會負責，該組織之預算、計畫與年度報告，每年都需送交國會進行審議。

選舉委員會並不是任何行政部門負責之獨立組織 (independent

⁷² 2002年，選舉委員會針對英格蘭行政區域重劃過程，主張其有權負責選區的劃分。

⁷³ 參閱英國選舉委員會的官方網站，<http://www.electoralcommission.org.uk/>

body)，該組織之主要宗旨與願景在於促進健全的民主，讓選舉與公民投票都能基於信賴、參與和避免不當影響而順利運作。

五、預算來源與規模

選舉委員會的經費直接來自於國會，因此每年必須先編列預算案，在預算案正式送交國會審查之前，應先經眾議院的議長委員會(the Speaker's Committee)⁷⁴的審查，議長委員會有權增刪該預算案的內容。

選舉委員會所需的經費，由財政部依法定預算按月撥發，預算執行中除了受到政府會計的約束外，事後亦受到國家審計署(the National Audit Office)的財務監督，因此就預算的執行與決算的審計而言，與其他行政機關並無太大的不同。

以 2005 及 2006 年為例，選舉委員會的年度預算約為 3500 萬歐元。

六、簡評

英國的選舉管理機關係屬典型的政府部會型，根據「國際民主及選舉協助組織」(International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA)在 2006 所作的報告(IDEA, 2006: 13)，政府部會型的管理機關具有以下的特徵：

1. 選舉管理機關係屬國務院或是地方政府的之一環，而非獨立機關。
2. 受行政部門(行政首長)的指揮以執行選舉相關事務。
3. 僅擁有執行權，並向行政部門負起完全的治理責任。
4. 選舉機關的首長通常是部長兼任或是具有文官身份。
5. 財源或經費係編列在相關部會之中，並不具有獨立的預算。
6. 選舉管理機關的幕僚基本上是文官，因此不能任意令其去職。

隨著歷史的演進，民主法治的觀念深植人心，且長期以來英國人民相當信任政府的行政中立性，因此即使英國的選舉管理機關並未特別強調其獨立性，而係採取政府部會型的選舉管理模式，也不致於造成紛擾或引起太多的反彈和抗議，不過在面對規範政黨的要求以及日益增加的

⁷⁴ 該委員會係由九位眾議員所組成，並由議長擔任召集人。

公民投票的實施需要，亟需設立一個中央層級的選舉管理機關，而此機關在突破過去的形式，朝向具有獨立機關特徵的方向設計與運作。

英國的選舉管理機關具有的優勢在於位屬行政部門的一環，因此無論人力或經費的調度與運用都具有比較大的彈性和效率，同時也與其他部門有比較大的合作空間，能在閣揆的指揮之下達到政策協調與統合的優點（IDEA，2006：21）。

第二節 日本選舉機關

日本的選舉管理體制主要分為 3 級，分別是：1.中央選舉管理會(以下簡稱「中選管」)、2.都道府縣選舉管理委員會，以及 3.市町村選舉管理委員會。中央選舉管理會主要負責參眾兩院比例代表制席次之選舉；各都道府縣選舉管理委員會則負責參眾兩院小選區制席次之選舉，及都道府縣地方知事與議員之選舉；更下層的市町村選舉管理委員會則負責市町村長與市町村議員之選舉。各級選舉管理委員會之主要職務，除了辦理投開票業務之外，還必須選任投票監察員、開票管理人、開票監察員、選舉長、選舉監察員、最高法院法官國民審查之審查分會長、憲法修正之國民投票的分會長等。

為了便於說明日本選舉管理機關在選舉循環中扮演的角色與功能，以下先就日本選舉制度與選舉特質簡單說明。

一、日本選舉制度與選舉之基本特質

日本現行的選舉制度是「小選舉區（即：單一選區）多數決與比例代表制並立制」。由於 1980 年代末期「瑞克魯特事件」⁷⁵引發政治醜聞，日本在平成 6（1994）年通過《公職選舉法》修正案，將原先的「中選區

⁷⁵ 瑞克魯特事件是瑞克魯特公司老闆以低價販售或贈送政治人物其公司未上市股票，而後政治人物在股票上市後再以高價出售獲利之行賄事件。自民黨內除了小派閥河本派之外，幾乎所有要角都牽涉其中，造成選舉慘敗。不僅事件當時的首相竹下登辭職，也使得日本政壇從此進入動盪不安之局面。

單記不可讓渡投票制」(SNTV)，改為「小選舉區多數決與比例代表制並立制」(以下簡稱「小選區比例代表制」)。在新的選舉制度下，全國劃分為 300 個小選舉區之選區，各選區選出 1 席；⁷⁶在比例代表制方面，則是全國設 11 個選區，選出核定應選名額之席次⁷⁷。參議院總席次共 242 席，每 3 年改選一半席次，參議員任期為 6 年。眾議院總席次共 480 席，其中 295 席由小選區選出，180 席由比例代表制選出，眾議員任期為 4 年。選民投票時投下兩張選票，一票投給「小選區候選人」，一票投給「政黨」。政黨在選前必須先提出比例代表制候選人名單，選後根據該政黨得票比例分配席次，然後按名單順序分配席次。此外，單一選區候選人可同時列名在該黨比例代表制候選人名單之內，稱為「重複候補制度」。如果單一選區候選人在小選區制選舉中落敗，還可能因為政黨名單上排名在前面而在比例代表制中當選。這個制度曾被認為違憲而提出選舉結果無效之訴訟，但是最高法院最後判決合憲。⁷⁸

日本政治與選舉之基本特質，正如瑞克魯特事件所反映般，是政治與金錢糾葛不清、政財官構成鐵三角之「金權政治」，日本學界稱為「利益誘導政治」。⁷⁹雖然當初選舉制度改革之目標，是終結「金權政治」、建立政黨本位、政策本位之清廉政治，但是，儘管費力耗時、經歷朝野不斷衝突妥協才達成選制改革，小選區比例代表並立制也沒有改變日本政治與選舉之本質，擁有「地盤、提包(財力)、看板(知名度)」當選三要素之候選人，其當選率仍是最高。

二、日本選舉管理機關之組織建制與職能範圍

(一)設立背景與發展經過⁸⁰

⁷⁶ 小選區制之選區劃分，首先以都道府縣為單位，各選出 1 席，其他再按人口比例分配應選席次。原先為 300 個選區，平成 24 (2012) 年修法減為 295 個選區。

⁷⁷ 比例代表制之選區分，則將日本全國分為北海道、近畿等 11 個選區。

⁷⁸ 參見「平成十一年(行ツ)八号 選挙無効請求事件上告棄却最高裁平成 11 年 11 月 10 日大法廷判決」『判例時報』1696 号，46 頁。

⁷⁹ 參見：岩崎正洋(2011)「政治における不祥事と利益誘導政治」『政経研究』第 48 卷第 1 号，頁 27-46。

⁸⁰ 參見早稻田大學，「第 6 章 選挙管理委員会について」『選挙管理委員会改革からはじまる真の民主主義』，<http://www.waseda.jp/prj-manifesto/student/tama.pdf> (2013/07/02)

日本的選舉管理委員會制度，主要源自戰後盟軍佔領總部（GHQ）對日本地方制度之改革。戰前日本對地方市町村長之直接選舉並無太大的反對勢力，但是對都道府縣知事（地方首長）之直接選舉，則認為會妨礙國家政策執行之一體性而不被社會接受。戰後在 GHQ 的改革壓力下，日本 1946 年進行首次地方制度改革，採行的新措施除婦女參政權⁸¹之外，還包括：降低選舉與被選舉權之年齡、地方首長直接選舉、選民對地方首長以外之主要公職者可連署請求其解職之直接請求制度等。

其中，選舉管理委員會制度之導入可說是具里程碑意義的重大改革。戰前，都道府縣知事與市町村長是該地方唯一的行政執行機關，沒有其他機關可與之抗衡。戰後，由於地方首長之產生全部改採直接選舉制，為了維護選舉之公正性，乃仿效美國各州，設置選舉管理委員會。選舉管理委員會完全接收原先知事與市町村長在選舉管理事務上的權限，並同時採用選舉監察員制度，成為日本行政體系首次採用委員會制度之先例。然而，面對 GHQ 對地方制度改革之強大壓力，日本內務省也沒有照單全收。在改革商議過程中，內務省堅持地方選舉管理委員會之成員不可全由不熟悉選舉管理業務的外行人組成，因此在都道府縣之選舉委員中加入現任地方官吏 1 人（副知事或地方總務長）、書記（即秘書）則由地方課長擔任；而市町村之選舉委員或書記，則派市町村長副手或庶務課長加入。這個過程使得日本選舉委員會制度從一開始就具有「混合型」特質與強調專業性，延續至今，地方選舉委員會制度可說是日本戰後行政委員會制度中較為成功之例。

中央層級之選舉管理委員會制度，則是因內務省廢止而採用。昭和 22 年（1947）12 月 31 日 GHQ 發令廢止內務省，自第二天（1948 年 01 月 01 日）起，原內務省第一課所管之選舉管理事務，全部移交給新設立之「全國選舉管理委員會」管轄。該委員會成員共 9 人，按照國會各黨派實力推薦，經國會表決提名後由首相任命。其職務屬專任性質，薪資則是一般官吏之最高薪等，主席之地位相當於國務大臣，委員之地位則

⁸¹ 日本最初的《選舉法》是明治 22 年（1889）與憲法同時公布的，當時的選舉權只限納稅額達一定程度者，⁸¹其後不斷修法降低納稅金額之條件，至昭和 3 年（1928）首次舉行普選，但是有權投票者只限男性。其後，雖不斷有婦女參政權之呼聲，但是直至戰後 GHQ 指揮下頒佈新憲法（1945），婦女選舉權與被選舉權才獲得確實的保障。

相當於內閣官房副長官，其下再設事務局，內有一局兩課。

相較於地方選舉管理委員會制度主要是由內務省規劃擬案，中央之選舉管理委員會制度則幾乎全部由 GHQ 主導，並被其視為佔領改革的重要措施。然而佔領時期一結束，昭和 27 年(1952)自治省成立，全國選舉管理委員會立即被廢止。其職務中以全國為單一選區之事務（如參議院議員選舉之全國選區或最高法院法官之國民審查），劃歸新設之「中央選舉管理會」，其他與選舉相關之一般事務則歸自治省管轄。全國選舉管理委員會之廢止，被視為是日本政府對 GHQ 佔領改革之反抗，而上述的歷史過程則導致今日中央選舉管理會之職權範圍非常有限。

(二)組織建制

中選管與地方選舉管理委員會之組織建制，可大致說明如下。中選管是設置於總務省下的特別機關⁸²。根據《總務省設置法》第 23 條規定，「中央選舉管理會之權限、組織、委員之任命等事項，依據《公職選舉法》（昭和 22 年法律第 136 号）、《最高法院法官國民審查法》、《日本憲法修正程序之法律》（平成 19 年法律第 51 号）、《關於對接受政治獻金之政黨賦予法人資格之法律》（平成 6 年法律第 106 号），和基於上述法律之命令而規定之。」

中央選舉管理會之組織架構，主要由委員 5 人構成。委員由國會議員以外、具參議員被選舉權者之中挑選，經國會表決後提名，由內閣總理任命，但是提名時屬同一政黨或政治團體者不可超過 3 人以上。委員只有在喪失參議員被選舉權、因身心問題無法執行任務、違反職務上義務或有不適任之不法行為時，內閣總理才得在國會同意下罷免之。此外，國會在提名委員時，必須同時提名同數目的候補委員，以備委員出缺或不能執行職務時遞補。委員任期為 3 年，職務屬兼任性質，委員長則由委員互選產生。

中央選舉管理會之會議必須有委員半數以上出席，議決則是以出席委員過半數為決議，可否同數時則由委員長決定。至於其日常的行政庶務，則由總務省自治行政局負責。

⁸² 日本中央選舉管理會是 1952 年依據《自治庁設置法》設置於自治廳內的機關。後自治廳改為自治省，近年行政改革又再改為總務省。

至於地方的選舉管理委員會，則是地方的行政委員會之一，依據《地方自治法》設置於普通地方公共團體（指都道府縣、市町村）、特別區或政令指定都市內。地方選舉管理委員會之組織架構，由委員 4 人構成，任期 4 年，由該等級之地方議會從有選舉權、人品高潔、對政治與選舉等見識公正者中選出，但曾違反選舉法規被判刑者不可擔任。選舉管理委員只有在其身心發生問題不能執行職務、違反職務上之義務、表現不適合選舉管理委員之不良行為時，才可經該等地方議會表決而罷免，除此之外均不得違反其本人意願罷免之。地方議會在進行罷免之前，必須由常任委員會或特別委員會召開公聽會。

都道府縣與市之選舉管理委員會，在委員會之外還設有事務局，內設書記長（即秘書長）與書記，而町村之選舉管理委員會則只設書記與職員。

(三)職權範圍

日本選舉管理委員會之權限，主要是 1.辦理公職選舉 2.最高法院法官之國民審查、3.憲法修正程序之國民投票。中選管則尚有「賦予政黨法人資格」之職權。

中選管對於參眾院比例代表席次選舉之相關事務，有權對都道府縣或市町村選舉管理委員會，提出適切的技術建議或勸告；也有權要求都道府縣或市町村選舉管理委員會，提供其事務處理、管理與執行上所需之資料。如果中選管認為都道府縣或市町村對參眾院比例代表席次之選舉的處理，有違反法令、明顯欠缺適切性、或顯然危害公益時，無論對地方行政當局或對地方選管會，都可以提出必要的矯正或改善措施。中選管也可以訂定地方選管會辦理參眾院比例代表席次選舉事務之處理標準，地方選管會自訂標準不得與之抵觸，但僅限於達成目的之最小限度。

至於最高法院法官之國民審查，則是基於日本憲法第 79 條第 2 項與最高法院法官國民審查法之制度。最高法院法官在被任命後第一個眾院大選日進行國民審查，經過 10 年後再次於眾院大選時接受再審查。此審查由有眾院議員選舉權之選民，以一人一票方式投票進行，投開票區與眾院議員之小選舉區相同，審查人名簿則使用眾院議員大選之名簿。然而，日本國民對於此制度並不關心，新聞媒體的焦點也大多在於同一

天舉行的眾院大選上。再者，最高法院法官規定 70 歲退休，而大多數被任命者就任時都已達 60 歲以上。所以，目前為止，日本接受過國民再審查的最高法院法官只有 6 人，且 1963 年以後都不曾舉行國民審查之再審查。

憲法修正案之國民投票，則是自國會提出修正案之日起算，60 日後至 180 日以內，在國會決定之日舉行。憲法修正案之提出，被視為向國民提案，所以在一定期限內必須進行國民投票。內閣接受國民投票日期之議案時，必須儘快經由總務大臣，通知中選管。中選管在收到這項通知，必須儘快在官報中公告日期，並著手憲法修正案之國民投票相關事宜。

至於政黨法人資格之授予，首先，政黨需向中選管提出申請書，上面必須載有政黨名稱、目的、主要辦公室所在地、代表者姓名住址、所屬眾參議員之姓名住址、眾參議員選舉之日期、最近一次普選之得票總數。同時，政黨還必須提出黨綱、黨則、該黨所屬參眾議員之承諾書、或為參加其他政黨之宣誓書。中選管若對於文件有所不明時，可要求提出者說明或訂正。中選管給予確認後，政黨必須在兩週內在辦公室所在地辦理登記，就成為法人。

中選管雖然是附屬總務省的特別機關，但卻是兼任職的委員會，其日常行政事務必須依賴總務省自治行政局來處理。自治行政局所掌之事務，與選舉相關者包括：選舉相關制度之企劃與提案、投票實施之準備、普及與宣傳、政黨或其他政治團體、政治資金、政黨補助等。其下另設有選舉部，內有選舉課、管理課、政治資金課。選舉課負責選舉制度之企劃、立案；管理課負責選舉管理之適切執行、對全國各地選管提出建議、支援電子投票之實施、推進透明選舉等；政治資金課則負責政治資金制度之企劃與立案、接受與公告政治團體之申請書、接受政治團體收支報告書與公告其要旨、政黨補助，以及中選管有關法人資格賦予之庶務。⁸³

至於地方選舉管理委員會之職權，無論是都道府縣之選管或市町村

⁸³ e-Gov 電子政府の総合窓口:「組織・制度の概要案内—詳細情報, 総務省」
<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Organization?class=1050&objcd=100145&disprp=0110>.
(檢索日期: 2013/3/9)

之選管，主要都是負責《公職選舉法》所定該當地方公共團體或全國性、地方性選舉相關事務、直接請求事務、地方自治特別法之投票事務，以及最高法院法官國民審查之進行等。此外，都道府縣之選舉管理委員會，依據《地方自治法》之規定，對於市村町選舉管理委員會法定受託辦理之選舉事務，可制訂市村町在辦理時應遵守之標準，但是該標準不得抵觸中央選舉管理會所定之標準。

各級地方選舉管理委員會都設有「事務局」，設置有專職職員負責選務相關事宜，選舉時再臨時加入兼任職之職員。事務局之職務，包括：執行管理公職選舉法所規定之各項選舉之事務（如：選民名冊之製作、對下級選管會之建議與聯絡協調）；選舉教育或訴訟；選舉統計與報告；政治資金規正法所管事務（政治團體支各種申報、政治資金收支報告書之受理與公布）；國民審查、住民投票、直接請求之相關事務（如：直接請求連署書之審查）等。⁸⁴

由上述可知，日本的選舉管理委員會主要可以分為兩部分，分別是負責監督選舉之「委員會」部分，與實際負責選舉實務的「事務局」部分。委員會為兼任職，事務局則由總務省自治行政局或地方自治體職員來負責。由於《公職選舉法》規定，選舉違法之取締由檢察官、都道府縣公安委員會之委員與警察來執行。因此，選管會對於選舉糾紛或爭議幾乎沒有任何行政裁量權，其業務內容也多限於事務性質，職權範圍非常有限。

表 3-1 日本選舉管理機關之概要

選舉管理機關	組織建制	主要職務
中央選舉管理會	*委員 5 人，任期 3 年。 *委員由國會議員以外、具參議員被選舉權之人士中，經國會提名選出後，由首相任命。 *主席由委員中互選產生	*眾議院比例代表選舉、參議院比例代表選舉之相關事務、最高法院法官之國民審查、憲法修正案之國民投票、政黨法人資格之授

⁸⁴ 大阪府：選舉管理委員會事務局，<http://www.pref.osaka.jp/sennkan>（檢索日期：2013/05/13）。

	生。 *為總務省之附屬機關。	予。 *對都道府縣或市町村選舉管理委員會之建議、勸告等。
都道府縣選舉管理委員會	*委員4人、任期4年。 *委員由具選舉權、人品高潔、對政治與選舉見識公正之人士中，經議會議員選舉而產生。 *主席由委員互選產生。	*眾議院小選舉區選舉、參議院選舉區選舉、都道府縣之知事與議會議員選舉之相關事務。 *對市町村選舉管理委員會之建議、勸告等。
市町村選舉管理委員會	*委員4人，任期4年。 *委員由具選舉權、人品高潔、對政治與選舉見識公正之人士中，經議會議員選舉而產生。 *主席由委員互選產生。	*市町村長與議會議員選舉之相關事務。 *所有選舉之投開票事務。 *所有選舉之選民名冊之製作與管理。

(資料來源：總務省 http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo06.html；檢索日期 2013/03/09)。

三、選政與選務之實務運作

日本的選舉管理雖然在制度上屬於「混合型」，但是日本選民對於選舉結果卻給予高度信賴。日本各級選舉管理機關在制度上是全國一致，在法律解釋上也追求全國一致，充分表現日本文化講求「和」的特色。但是因為地方分權體制，地方各選管對中選管擁有很高的自主性，在其委員選任、事務局職員之人事上有也各種各樣的形式。

日本選舉管理之實務運作，除了中央選舉管理會負責參眾兩院比例代表制席次之選舉；地方選舉管理委員會負責參眾兩院小選舉區制席次、地方首長與議會議員之選舉外，各層級選舉過程還需要有選舉長、

投票監察員、開票管理人、開票監察員、選舉監察員等負責。其職務與產生方式可列表如下。

表 3-2 日本選舉實務管理者與產生方式

選舉實務管理者	職務與產生方式。
選舉長	*選舉會之相關事務。(選舉會是依據開票管理人所報告之開票結果，確認無誤後決定當選者之機關) *受理候選人之登記。 *由管理該次選舉之選舉管理委員會，從該次選舉有選舉權者中選任。
投票管理人	*該次選舉投票之相關事務，包括：空白選票之交付、選民之確認、將投票箱送達開票管理人、投票所之秩序維持等。 *由市町村選舉管理委員會，從該次選舉有選舉權者選任。
投票監察員	*公正地監視投票事務之執行(監視投票手續、投票箱之送達等)。 *人數 2-5 人。
開票管理人	*該次選舉開票之相關事務，包括：選票之檢查、決定投票有效與否、報告開票結果、製作開票記錄、開票所之管理監督。 *由市町村選舉管理委員會，從該次選舉有投票權者中選任。
開票監察員	*公正地監視開票事務之執行，包括：監視開票手續、在決定投票是否有效之時陳述意見等)。 *人數 3-10 人。
選舉監察員	*監視選舉會、參與當選人之決定手續。 *人數 3-10 人。

(資料來源：總務省，http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo06.html，檢索日期：2013/03/1)。

雖然日本相當以其選務執行之高效率自豪，例如在投票結束後 2 小時內即能完成全部開票記票作業等，但是近年來還是頻頻發生選管作業疏失或選政選務對立之問題。單以 2013 年 7 月參院選舉來說，就發生如下的選務錯誤：1.不在籍投票人數加入有權投票人數中，造成重複計算之錯誤。2.事先已提前投票之選民在投票日單天又領取選票，重覆投票且均為有效票。3.小選區制與比例代表制之選票錯誤交付。4.開票記錄登記錯誤等等。⁸⁵這些或許因為投票所工作人員多是臨時職員，選前演練不足所致，但是造成選票無效之後果，若在候選人競爭激烈之情形下則可能引發軒然大波，必須依賴選舉監察員等管理者進行多重查核，並加強選務人員之選前練才能避免。

選政與選務之對立，近年則有 2010 年名古屋市長提前改選市議會之例。河村市長在競選時提出「市民稅減少 10%」之政見，並以創紀錄的得票數高票當選。但是，市議會其後未久就將該減稅條例修改為「以 1 年為限」，使得堅持「永久減稅」之河村市長憤而以其後援會名義，發動請求市議會解散之連署活動(即地方自治之直接請求制度)。其後，後援會向市選管提出超過最低法定數額之連署書，市選管卻發表「脫字錯字即無效」之嚴格審查標準，並以「懷疑部分連署是違法收集」為由，延長審查時間至 1 個月，最後還公布該請求之有效連署數目低於法定標準。結果，市長表明辭職，3 萬名以上的選民提出抗議，市選管又改而宣布有效連署超過法定標準，並決定在知事選舉日，同時進行市長選舉與市議會解散之住民投票。最後之開票結果，贊成市議會解散之選票佔多數，市議會因而被解散。⁸⁶這個案例中，市選管雖然以各種技術性程序阻撓解散市議會之連署活動，但是在市長辭職與選民提出異議的壓力下，還是妥協屈服，可說是選務部門的一大挫敗。

四、現況之評估與檢討

雖然日本的選舉管理仍會發生作業錯誤，但是大體而言，其效率與表現仍是超越亞洲其他國家之上。日本的選舉管理因為偏重地方分權，

⁸⁵ 日本經濟新聞，2013/07/20。每日新聞，2013/07/21&23。讀賣新聞，2013/07/23。

⁸⁶ 資料來源：「名古屋市議會リコールの主な経過」
http://nagoya-aichi-2011.com/01_03.html (2013/07/26)。

中選管除了參眾兩院比例代表制選舉外，對於其他選舉幾乎無權過問，職權十分有限。又因為是附屬於總務省之特別機關，其預算需經由總務省提出。而因為地方的選舉管理，完全由地方政府與地方選舉管理委員會自行負責，中選管在選舉決策上並沒有太大的發言權，選舉相關法案之修正，主要還是由總務省向國會提案。

IDEA 與 ACE 之研究認為，獨立性高的選舉管理機關，其選舉管理表現也比較優良，但是日本卻說明了即使獨立性不高的「混合型」選管機關，也可以有良好的選舉管理表現。另一方面，日本的選舉管理機關，因為選舉時之實務管理者為兼任職（例如：中選管主席在參眾院比例代表選舉時兼任該比例代表選區之選舉長），選務由政府部門支援，使得其選舉成本比其他國家低，或許可以成為選舉成本管控之範例。

此外，日本對於選舉管理之方向沒有太大疑問，對選舉管理之政治性與重要性也沒有認識，對電子投票、在外投票之爭議，以及其對選舉公平公正之影響也沒有產生疑慮。這或許因為自民黨長期一黨執政，選民對於選舉投票或政治活動並不特別關心，甚至可說冷感。政權輪替之後，非自民黨政權的執政表現往往不如金權糾結深厚的自民黨，更增加日本選民之政治冷漠。

但是，日本對於選務執行細節的專業性卻到了吹毛求疵之地步，連開票作業所花費時間都可以當成各地選管之競爭項目⁸⁷，爭相追求打破紀錄。這固然因為日本薪資水準高，縮短開票作業時間可以減少職員加班費之發給或其他經費之開銷，對各層級地方政府之財政赤字有所幫助。然而，正如近年來選務疏失一再發生之情形般，「節省時間與經費」與「選舉結果正確」之間，似乎應更加地妥善權衡輕重。

日本近年對網路競選與電子投開票等非常關注，2013 年夏天之眾院大選也首度採行網路競選。或許在財政困窘的背景下，日本在選務作業上可以有更多創新與嘗試的機會。至於選舉管理改革，依照日本之歷史經驗與文化習性，恐怕非要有足夠強大的事件或外壓，才可能推動。

⁸⁷ 產經新聞，「コンマー秒の節約実る」，2006 年 4 月 18 日。

第三節 泰國選舉機關

一、泰國憲政發展歷程

泰國自 1932 年起成為君主立憲國家，最初 People's Party (Khana Ratsadon，人民的黨)頒布泰國史上第一憲法，要求國家的權威僅有屬於泰國人民，而透過國王、國會、內閣及法庭為人民代表運用其權威。直到 1946 年開始採行內閣制的三權分立體制。內閣總理（眾議院多數黨領袖）由國會通過，呈請國王任命，閣員則由總理任免。國會分為參、眾兩院，根據 1997 年 10 月憲法⁸⁸，參議員名額為 200 名，產生方式由過去的總理提名、泰王任命，改為全部由選舉產生。眾議員名額則為 400 名，其中 300 名由單一選區選舉產生，另外 100 名由各政黨依得票比例產生。而根據 2011 年憲法修正案，眾議院設 500 名議員，其中 375 席次由公民直接選出，125 席次為比例代表制，依據各黨得票率分配。

在第七世國王卸任，內戰仍持續發生，其中最重要的原因是除了當時的政府 (People's Party)與保守派發生主義衝突之外，People's Party 內也具有利益衝突，使得軍士 Luang Phibunsongkhram 在 1933 年推翻當時現任政府 Pridi Banomyong 總理，任命 Phraya Phahon Phonphayuhasena 為第二任總理。然而，後來因國王不在任的期間，許多政治利益團體不斷得爭取國家權威，最終在 1938 年，Luang Phibunsongkhram 軍士掌控黨內的權威，且成為長達二十年的總理，而他帶領全國進入民族主義的趨勢。

二戰過後，Luang Phibunsongkhram 軍士卸任，而 Pridi Banomyong 先生身為 Free Thai Movement 的領導者再次回歸於泰國政治的路線，並成為總理。此政府頒布 1946 年新憲法，主要目的在於區分官員與政治事務，以免獨裁政治的現象重演。並且立法機關須包括由選民投票之國會與立法院，再者屬於國王家屬人物不得參與所有的國家政治事務。然而，保守派與改革派又再次發生衝突，使得軍士發動政變，所以泰國當時 1949 年的新憲法失效，整體的國家體制與民主的運作只好改用 1932 年憲法的

⁸⁸泰國 1997 年頒訂現有憲法，目的是改善選舉公平公正、促進政治參與、提供對掌權者政治權力之監視。其中，選制改革被認為是所有政治改革的第一步，而由選舉委員會負責與掌控所有層級之選舉。

條文治理國家。直到第九世國王上任後，軍事政變事件仍然持續發生。

1973年10月14日發生泰國政治歷史上最恐怖的事件，泰國大學生聯合起來反對也呼籲當時 Thanom Kittikachorn 軍人下台，要求成立憲法，但是當時的軍政府則強烈鎮壓這些學生與老師，造成大量人士的死亡。當日，泰王不得不主動插手，並懇求 Thanom Kittikachorn 軍人下台。雖然，獨裁政治已被解散，泰國當時慢慢進入了新政治時代，是民眾扮演的腳色較明顯，但是軍事力量在政治方面仍舊是重心所在，雙方的衝突一直發生，使得泰國的政治體制一直無法穩定。

戰後泰國政治發展史主要是由泰王、軍人、政黨三者相互角力而構成⁸⁹。1992年以前的泰國，軍事政變不斷發生，導致國家長期不穩定。至1992年泰國人民發動流血抗爭（通稱：黑色五月事件），泰國政治才逐漸民主化。從1992年到2006年9月頌提（Sondhi Limthongkul）將軍發動政變推翻塔信政權為止，泰國政治維持了近14年的穩定，其間，選舉委員會（ECT）扮演了重要的角色。

二、泰國選舉委員會的誕生

ECT於1992年3月根據泰國憲法設立。1997年新憲法頒布之前，泰國全國性與地方性選舉都由內政部負責，但是因為內政部屬於政府組織之一，無法避免各種政治力的介入與影響，例如買賣票常見現象。再者，當時1992年第16屆選舉過程中，發現買賣票的狀況日益激烈，因候選人為了拉票增加當選的機會而投入大量金錢，因此當時的總理 Anand Panyarachun 立即成立「中央組織 (Central Party Organization)」為維護選舉過程的透明度，監督議員選舉，以及提供民眾相關選舉權的重要性之資訊。後來在1995年第五憲法修正案之第115條正式頒布選舉委員會為管理議員選舉過程的授權機關。最終1997年新憲法明文規定，ECT是獨立的政府機關，且是唯一負責全泰國各種選舉（參議院、國會、地方、地區）之管理、監督、管制的機關，其人事、預算、財務獨立，可說是「獨立型」的選管機關。

⁸⁹宋鎮照、古志全，2008，〈從皇室、軍人與政黨三角關係分析泰國新大選後的政經發展：民主化的危機與轉機〉，「2008年台灣的東南亞區域研究年度研討會」論文。

ECT 之角色與職務，除了確保選舉合憲進行與管理所有選務之外，還有：

1. 國會有關選舉政策與投票之政策建議。

2. 合憲的選舉法規，並命令全國的所有政府機關之人員配合選舉規定。同時，其委員會有權力舉辦公民投票，以及改選。

3. 與起訴任何違反選舉法規之行為，例如：收賄、貪污、買票、黑函等，並有權調查所有政黨之財務與捐款者名單。根據泰國法律，如果選舉詐欺罪確定，將由兩種方式來懲罰，一來若當局發紅票給政黨，其代表有著某政黨發生詐欺罪的行為且有著可信之證明，此時 ECT 解散涉案政黨，其成員 5 年不得參政；二來若當局發黃票給政黨，其代表某選區發生詐欺罪的情形，使得某政黨較有優勢力，但無法查出證據，此時選舉委員會有權力指定該選區必須重新舉辦選舉。2006 年 919 軍事政變後，前總理塔信之泰愛泰黨就因大選作弊而被判決解散。此外，ECT 還有以下權責：

1. 政黨具有威脅國家的治安或違憲之行為，選舉委員會有權力向憲法法院提起解散其政黨。

2. 選舉前公布候選人之資格審核；選舉結束後，公布審查合格之當選者名單。這項功能在 2009-2011 年政局不穩定時，曾發揮安定效用，使執政黨與在野黨都接受選舉結果。

3. 透過與公私部門的合作教育公眾有關民主選舉、君主立憲政體與其重要性，為了提升民眾參政的效率，提高公眾對民主正確的觀念與其核心。

根據 1997 年憲法第 136 條，ECT 之組織架構是由 5 位委員組成，包含主席 1 人與委員 4 人，經參院建議後由泰王任命，屬超黨派與公正廉直人士。任期 7 年而不改選，其任期中間（3.5 年）時，會遇到代表新民意的參議院。至於 ECT 主席與委員之產生方式，首先由最高法院選出 5 位適當人選提名給參院議長。然後，由選任委員會選出另外 5 位人選，也提名給參院議長，這項提名結果必須獲得選任委員會至少 3/4 之同意。

中央選舉委員會獨立性之研究

如果選任委員會無法提名，或無法提足名額，最高法院大法庭可提名補足缺額。這 10 位人選由參院投票決定其中哪 5 位成為 ECT 委員，且須獲得參院議員過半數同意。之後，由 5 位委員互選主席。最後由參院議長向泰王報告，以獲得泰王任命。

5 位委員各有其司，除委員長負責中央選舉行政之外，其他 4 位委員分別負責：選舉行政、中央調查、政黨管制、公眾參與等。委員會其下設事務局，由秘書長主持，負責日常的行政庶務。而所有省級選委會之委員，都由 ECT 任命，以執行後者所需之功能。

針對委員會的候選人之基本條件必須出身為泰籍之人士，至少皆有學士學位，年齡限制為 40 歲以上自被提名的時候，並非官員，與所有的中央和地區政府機關、政黨、參眾議院及其他獨力型組織、國有企業、私人企業、以及利益團體無關，加上不可現任其他職業。

禁止黨候選人之其他條件如下：

- 1.精神失常者；
- 2.宗教人士；
- 3.正在被監禁者，以及過去被法庭判決監禁 2 年以上並被宣告無罪釋放未到 5 年者；
- 4.被判決破產者；
- 5.無選舉投票權者；
- 6.過去因詐欺罪之行為而被驅逐出政府機關者；
- 7.依據憲法第 295 條被禁止干涉國家與政治相關任務者，以及依據憲法 107 條被國會解雇未到 5 年者。

依據 1998 年憲法，委員會開議時必須有 5 分之 4 的委員出席才可開會，決議採多數決，可否同數時由主席決定。

三、泰國選舉委員會之組織

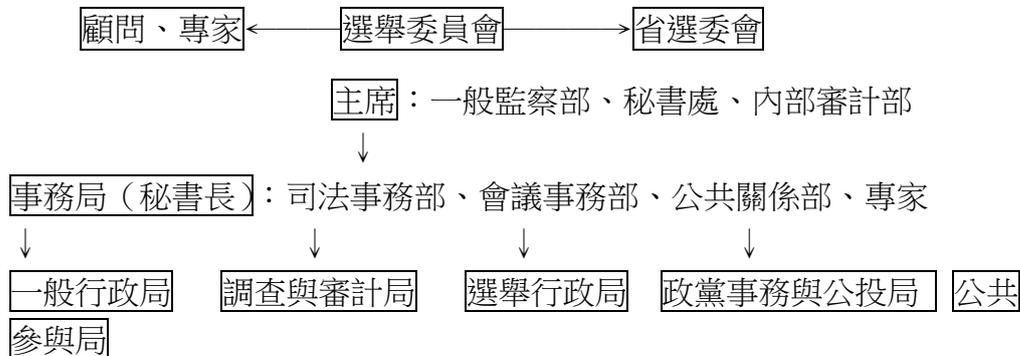


圖 3-1 泰國選舉委員會組織圖

資料來源：<http://www.ect.go.th/english/about.html>

根據 2004 年組織職能範圍之規定，ECT 之任務分為兩大部分；中央選舉委員會與省選舉委員會。中央選舉委員會分為 5 大工作項目：

1. 一般行政局 (General Administration Bureau)，基本任務在於管制組織內的事務。分為四局：一般行政局、財務局、策略局與人事局。

2. 調查與審計局 (Investigation and Adjudication Bureau)，維護正當合憲的參眾議員、地區選舉法規，公民投票法規，政黨相關之法規。分為 5 局：一號調查與審計(管制曼谷及周圍之省市 Pathum Thani、Samut Prakan、Samut Sakhon、Samut Songkhram、Nakhon Pathom、Suphan Buri、Kanchanaburi、Ratchaburi 與 Phetchaburi)；二號調查與審計(管制中部地區之省市 Ayutthaya、Ang Thong、Sing Buri、Chai Nat、Uthai Thani、Lop Buri、Saraburi、Nakhon Nayok、Prachin Buri、Sa Kaeo、Chachoengsao、Chon Buri、Rayong、Chanthaburi 與 Trat) 三號調查與審計(管制南部地區之省市 Prachuap Khiri Khan、Chumphon、Ranong、Surat Thani、Nakhon Si Thammarat、Phangnga、Phuket、Krabi、Trang、Phatthalung、Songkhla、Pattani、Satun、Yala 與 Narathiwat)；四號調查與審計(管制東北部地區之省市 Nakhon、RatchasimaBuri Ram、Surin、Si Sa Ket、Yasothon、Ubon Ratchathani、Amncharoen、Chaiyaphum、Khon Kaen、Maha Sarakham、Kalasin、Roi Et、Mukdahan、Loei、Nong Bua Lumphu、Udon Thani、Nong

Khai、Sakon Nakhon 與 Nakhon Phanom)；五號調查與審計(管制北部地區之省市 Nakhon Sawan、Kamphaeng Phet、Tak、Lampang、Lamphun、Chiang Mai、Mae Hong Son、Chiang Rai、Phayao、Nan、Phrae、Uttaradit、Sukhothai、Phitsanulok、Phichit 與 Phetchabun)

3.選舉行政局 (Election Administration Bureau)，負責舉辦合憲之參眾議院選舉及地區選舉。此部門有權力為了進行合憲之選舉頒布與修改法令法規，另外仍能提法案、局有解雇投票權、與舉辦公民投票。分為三局：選舉行政局、選舉資助局與選舉研發局。

4.政黨事務與公投局 (Political Party Affairs and Referendum Bureau)，主要是為政黨之註冊與登記，除了提供民眾有關建立政黨的資訊，更重要的是管制政黨的成立、資格、財務能力與行為，及向憲法法庭提出解散政黨。分為兩局：政黨事務與公投局與 Department of State Assistance Administration。

5.公共參與局 (Public Participation Bureau)，主要任務為提供公眾有關選舉與政治相關的資訊，教育公眾正確的民主觀念，協助民眾包括選民與政黨了解個人的權利與對國家的角色。分為兩局：公共參與局與傳播局 (Department of Election Campaign and Information Dissemination)。對於省選委員會的工作項目與中央選舉委員會局有同樣的格式與運作。

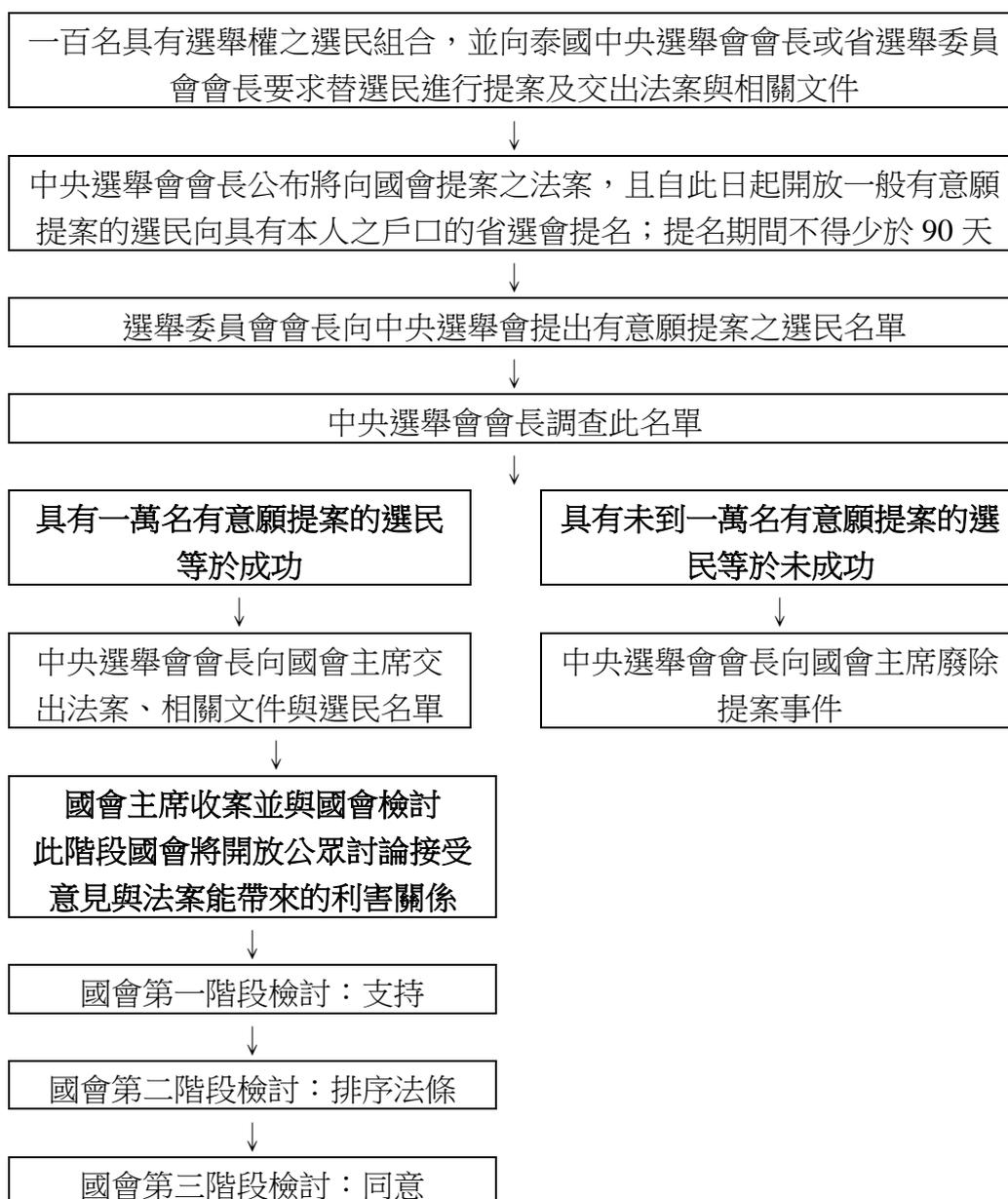
另外，中選會在 2010 年成立「政治與選舉發展協會」(Political and Electoral Development Institute)分為兩局研發與學術局和人力發展局。其主要目的為研究與評估民主政治的趨勢，政黨及國內各種選舉的運作，並且與國內外之組織合作研發，以未來的實際運作能達成最佳的效果。

四、選政

2007 年憲法頒布提案立法是公眾參與民主政治的機會，使得政治運作能夠更加以透明度。提案之條件僅有泰國人民之權利與自由或國家基本原則相關，並以法案 (Proposed Act)的方式提案，且需附上法案的核心摘要一同繳交。提案方式具有兩種：

(一)公眾自主向國會主席提案，至少需有一萬名具有選舉權之選民組合；

(二)透過泰國中央選舉會提案立法，其需一百名具有選舉權之選民組合，並向泰國中央選舉會要求提案。



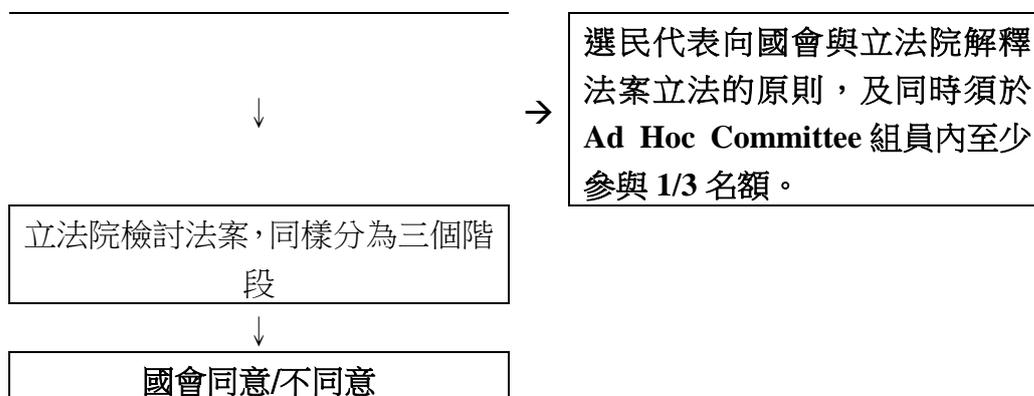


圖 3-2 泰國中央選舉會提案立法之運作

如前所述，泰國政治主要由泰王、軍人、文人政府三者角力而成。那麼，ECT 在 2006 年以後的政治動盪時期又扮演了什麼角色呢？1997 年憲法頒布後，泰國依據憲法舉行選舉，由席次最多之政黨組閣，開始民主發展。「泰愛泰黨」黨魁塔信在 2001 年當選總理，2005 年又連任，開創了泰國政治史上最穩定的政黨政治時代。⁹⁰塔信 2001 年當選總理後，大力扶持農村發展、縮小貧富差距，因而獲得泰北窮困地區農民的大力支持。⁹¹其「泰愛泰黨」在 2005 年大選中得票率高達 67%，眾院席次 377 席，佔絕對多數，實現了泰國的首次一黨優勢執政⁹²。

但是，塔信的統治也使中產階級、反對黨及軍方非常不滿。塔信家族所經營的電訊王國逐漸擴及金融、房地產、鋼鐵、石油、媒體和娛樂業，塔信變成全國首富。2006 年 2 月 24 日，塔信突然宣佈解散國會下議院，提前舉行大選。反對黨（民主黨、泰國民黨、公眾黨）認為塔信是為了轉移選民對其家族逃稅醜聞之注意而舉行大選，因而杯葛選舉，但是政府與 ECT 仍堅持照常舉行大選。5 月 8 日，泰國憲法法院裁定，泰國選舉委員會在組織 4 月 2 日國會下議院選舉過程中，「有違法和違憲行為」，因此宣告此次眾院大選無效，應重新舉行國會下議院選舉。最高法

⁹⁰ 陳佩修，2006，〈東南亞政治與經濟〉，王宏仁編：《東南亞文化教學手冊》，頁 117-148，台北：教育部。

⁹¹ 唐昊與陳喬之，2007，〈從泰國軍人干政看發展中國家政治制度危機〉，《東南亞研究》，第 1 期，頁 16-34。

⁹² 周方治，2006，〈權力的角逐：對泰國政治風波的解讀〉，《世界知識》，第 12 期，頁 26-28。

院、最高行政法院也要求 ECT 應為此次選舉負責而自動辭職。但是，ECT 主席基於憲法給予的權限，堅不辭職。

ECT 在此政局發展中的最大問題，在於其開會與決議時法定人數不足。有 1 名委員於 2006 年 4 月眾院選舉期間死亡，而 ECT 在 5 月決定於 10 月 22 日重新舉行眾院大選時，又有 1 名委員向上院議長提出辭呈。因此，決議重選日期之委員人數只有 3 人，這使 ECT 無法達到法定人數。憲法法院、最高法院、最高行法院認為 ECT 法定人數不足，宣告其決議無效，並再度要求 ECT 委員因失去公信而應自動辭職。不久，泰愛泰黨在選舉時收買小黨之事被揭發，但是 ECT 仍再度決定於 10 月 15 日舉行大選。為此，最高法院大法庭拒絕參院議長所提之補足 ECT 委員名額的請求，參院也拒絕提名補足 ECT 委員名額，使 ECT 無法合法運作。

9 月 19 日，頌提將軍領導的軍隊，乘塔信總理赴紐約參加聯合國大會之機發動政變，宣布暫時廢除憲法，解散內閣及禁止一切政黨活動。軍人及坦克進駐首都曼谷，軍方更控制電視臺等戰略地點，全國進入軍事戒嚴狀態。最後，在泰王的支持下，2006 年 10 月 1 日頒布臨時憲法，建立臨時軍政府，頌提成為代總理，塔信則流亡海外。其後，臨時政府召集各界社會知名人士、知識份子等擔任國會議員，由素拉育（Surayud Chulanont）出任總理。臨時政府成立新的「憲法法庭」取代過去的「憲法法院」，針對塔信的文人政府與泰愛泰黨在 2006 年大選中是否作弊一事，進行調查。最後，憲法法院判決，前總理塔信的泰愛泰黨在 2006 年 4 月大選中作弊，所以根據 1997 年憲法，下令解散塔信的泰愛泰黨，塔信及該黨的 110 名黨幹五年內都不准參政。ECT 也被發現瀆職，主席逃亡海外，參議院則選出新的選舉委員會成員取代之。

2007 年新憲法通過，2007 年 12 月舉行下議院議員選舉，組成新的民選政府，臨時政府停止其過渡角色。其後，泰國政局陷入「紅衫軍」（支持塔信=反對獨裁民主聯合陣線=The United Front for Democracy against Dictatorship, UDD）與「黃衫軍」（反塔信=人民民主聯盟=People's Alliance for Democracy, PAD）之對抗，一度在 2008 年宣布進入緊急狀態。幸好在軍方的自制下，泰國繼續民主化。2008 年 12 月由民主黨阿披實擔

任總理，而 2011 年則由塔信的妹妹盈拉率領「為泰黨」組織新政府。在中央選舉委員會對選舉結果之審核與公布下，泰國各方接受選舉結果，政局逐漸穩定。

由此可見，泰國的獨立型選舉委員會，一度在 2006 年政爭中成為火種，引發憲政危機。其後在泰王的建議下，採用司法手段（憲法法院判決）解決，並因為軍事政變推翻塔信政府，使政權更替的民主化能夠繼續推動。在紅黃兩軍對抗時期，獨立機關 ECT 收到許多對民主黨與為泰黨政治資金運作之指控，也適時提出調查報告，消除眾疑。ECT 在 2011 年大選後 30 天內宣布盈拉當選，對於泰國政局產生了穩定作用。

第四節 韓國選舉機關

一、韓國民主憲政發展經驗

與台灣的民主化歷程相似，已完成二次政黨輪替的大韓民國（本文中簡稱為韓國或南韓），是第三波民主化國家中，少數在民主轉型之後，平順地達成民主鞏固的國家。從憲政體制來看，《大韓民國憲法》自 1948 年 7 月 17 日「制憲憲法」之後，共經歷次過九次的憲法部份修正或全文修正。由於其中共有五次的憲法全文修正，因此時至今日，南韓共經歷過六次共和國時期的轉換。從憲政史的淵源來看，韓國憲法本文中明示其為承繼 1919 年在上海所成立的「大韓民國臨時政府」之憲法，以此凸顯韓國在國家與民族上的法統繼承性(吳明上譯，2005：87-91)。

在「表 3-3：大韓民國憲法制定修正簡史」中，我們簡短地整理與羅列出韓國至今歷次憲法制定與修正的時點以及背景與內容。從中，我們可以發現自六零年代之後，南韓歷經了 1972 年的維新體制、1979 年的 10.26 軍事政變，以及 1986 年的民主大抗爭。在第三共和到第五共和期間，韓國基本上是在軍事強人的領導之下，對外抵抗來自北韓共產體制的外部威脅，對內則面對追求經濟發展的內在需求。在南北韓「分斷體制」的前提之下，過往韓國進行修憲的主要原因在於變更「國家權力的構成」，亦即針對總統選舉方式與任期之調整。而在進入民主轉型的第

六共和憲法之前，韓國憲法修改主要在於回應執政者在統治上之需要，以提供其於統治上之正當性。

由於至今為止「分斷體制」仍舊持續存在，這使得大韓民國雖然在「六二九民主化宣言」後進入第六共和國的民主化時期，同時憲法中亦重視人民基本人權之保障，但其憲法條文仍舊存在著明顯的過渡性質。除了特別保留總統的緊急命令權、緊急財政命令權、緊急財政處分權、戒嚴令的發布權……等特別時期之權力之外，舉凡《國家保安法》、《國家安全企劃部法》，以及《保安監察法》等可以國家安全之名，限制人民自由之法律的存在，應證了韓國目前的民主憲政體制仍是政治妥協之下的產物，並且隨時可能會跟隨著南北關係的變動而有所調整。

表 3-3 大韓民國憲法制定修正簡史

憲法制定修正 (簡稱)	提案、議 決、公布	原因	憲法內容	政治背景
第一共和國憲法 (制憲憲法)	1948.06.23 07.12 07.11	政府建政	總統中心制(國 會選出、任期四 年得連任)，一 院制國會(任期 四年)	原憲法草案為 議會內閣制與 兩院制國會，但 李承晚總統要 求修正
第一次修憲 (拔粹憲法)	1952.05.14 07.04 07.07	李承晚再度執政	總統直接選舉 制、兩院制國會 (民議院議員 任期四年、參議 院議員任期六 年)	在野黨國會多 數、宣佈緊急動 員令、監晉國會 意元、朝野政黨 通過折衷案
第二次修憲 (四捨五入改憲)	1954.09.08 11.27 11.29	李承晚三選連任	取消總統連任 制、廢除國務總 理制、廢除國務 委員連帶責任	不足改憲需要 議席(135.3)、 四捨五入下可 改憲、執政黨單 獨通過改憲
第三次修憲	1960.06.11	四一九學生革	議會內閣制、總	民主黨張勉政

中央選舉委員會獨立性之研究

(第二共和國憲法)	06.15 06.15	命，李承晚下台	統由國會選出 (任期五年得連任)、設立憲法裁判所、地方自治體首長選舉	權誕生
第四次修憲 (不當選舉處罰改憲)	1960.10.17 11.28 11.29	革命要求吸收輿論	處罰不當選舉關聯者及違反民主行為者、處閥不當蓄財者	溯及既往立法
第五次修憲 (第三共和國憲法)	1962.11.05 12.06 12.26	五一六軍事政變	總統中心制(任期四年得連任)、一院制國會(任期四年、比例代表制)、廢止憲法裁判所	朴正熙政權誕生、溯及立法(政治活動淨化法)
第六次修憲 (三選改憲)	1969.08.07 09.14 10.21	朴正熙三選連任	總統三選許可	執政黨單獨變則通過
第七次修憲 (第四共和國憲法、維新憲法)	1972.10.27 11.21 12.27	朴正熙終身執政、建構維新獨裁體制	強化總統中心制(統一主體國民會議間接選舉制，任期六年無連任次數限制，強化權限)、維新政友會議員由總統指名、新設憲法委員會、地方議	宣布緊急戒嚴令

			會選舉實施保留	
第八次修憲 (第五共和國憲法)	1980.09.29 10.22 10.27	朴正熙遭到暗殺	總統中心制(任期七年單任制、選舉人團間接選舉制)、修正比例代表制、地方議會選舉實施保留	擴大緊急戒嚴令、新軍部政權誕生
第九次修憲 (第六共和國憲法)	1987.09.21 10.12 10.27	六月民主大抗爭，六二九宣言	總統直選制(任期五年單任制)、強化國會權限、擴大基本權之保障、憲法裁判所復活	初次由朝野政黨合意修憲、闊別十五年後再次施行總統直選

資料來源：李健雨譯，1993：68；吳明上譯，2005：87-88

二、韓國選舉機關邁向獨立機關的歷程

在大韓民國建政的第一共和國時期，原本戰後最高的選舉委員會是韓國國會中所設立的「國會選舉委員會」，但其後依據 1950 年 4 月 12 日所制定的《國會議員選舉法》，將此選舉機關之名稱改為「中央選舉委員會」，明定其任期為四年。依照該法，韓國將選舉委員會分為 4 級，並明定各級選舉委員會的任命方式。設立「選舉委員會」之目的，乃是為了公正地管理選舉，因而依據法律所創設之「合議制」機關。在第一共和國時期各級選舉委員會之構成，如表 3-4 所示。

表 3-4 第一共和國時期各級選舉委員會構成方式

委員會別	人數	委任方式
中央選舉委員會	9 人	大統領委任
市、道選舉委員會	7 人	由首爾特別市長與道知事推薦，經中央選舉

		委員會委任
區、市、郡選舉委員會	7 人	區、市、郡之長推薦，由市、道選舉委員會委任
投票區選舉委員會	5 人	邑、面總長之推薦，由選舉區選舉委員會委任

資料來源：〈與照片一起的選管會歷史故事〉，引自韓國中央選舉管理委員會官方部落格「正正當當 Story Box」，網址 <http://nec1963.tistory.com/679>（檢索日期 2013.07.28）。

原本地位屬於法律上機關之選舉委員會，在第二共和國時期的第三次憲法修正中被提昇為「憲法機關」，同時在憲法中制定其下輔助機關的設立法源依據。依照當時所制定的《中央選舉委員會與選舉委員會法》之規定，各級選舉委員會之委員任期為 5 年。第二共和本身的出現反應韓國對於以總統為政治中心制度的不信任，因此在選舉委員會的委員選出方式上，首次出現了政黨推薦（關於第二共和國時期的各級選委會構成方式，參考表 3-5 所示）。但由於第二共和國時期僅存續 18 個月，因此雖然自第二共和國開始，韓國的選舉委員會已成為憲法上之獨立機構，但選舉委員會之構成方式則將隨著憲政制度的改變而有所變動。

表 3-5 第二共和國時期各級選舉委員會構成方式

委員會別	人數	委任方式
中央選舉委員會	9 人	大法院長推薦三人、政黨推薦六人，由國務總理委任
市、道選舉委員會	7 人	高等法院與第方法院推薦之法科二人與政黨推薦五人，由中央選舉委員會委任
區、市、郡選舉委員會	7 人	市、道選舉委員會選定二人與政黨推薦之五人，由市、道選舉委員會委任
投票區選舉委員會	7 人	區、市、郡選舉委員會選定二人與政黨推薦之五人，由區、市、郡選舉委員會委任

資料來源：〈與照片一起的選管會歷史故事〉，引自韓國中央選舉管理委員會官方部落格「正正當當 Story Box」，網址 <http://nec1963.tistory.com/679>（檢索日期 2013.07.28）。

自第三共和國時期開始，為了遂行選舉的管理機能，因而將戰之後

便稱為「選舉委員會」的國家選務組織，改名為「選舉管理委員會」，並明定中央選舉管理委員會的各級選舉管理委員會之構成方式與委員任期。1963年的1月21日，所創設之「中央選舉管理委員會」便是今日韓國中央選舉管理委員會的前身。而在其下，依照各種選舉法令規定，依序設立了各級選舉管理委員會。而依據法令之規定，中央選舉管理委員會在法令的範圍之下，可制定選舉國民投票管理以及政黨事務之規則，並在不違反法律的範圍之內，得制定其內部行政規則。這是韓國選務機構首次被賦予如此之權限。而隨著憲法全文之修正，中央選舉管理委員會的組成也有所差異，但基本上以形成行政、立法與司法三權共同推舉中央選舉管理委員會委員的模式，亦即分別由大統領、國會與大法院各自提名或任命委員來共同組成選舉委員會。在第三到第五共和國時期，韓國「中央選舉管理委員會」之構成方式，如表 3-6 所示。

表 3-6 第三～第五共和國時期中央選舉管理委員會構成方式

時期別	委員會名稱	人數	委任方式
第三共和國	中央選舉委員會	9 人	大統領任命二人、國會選出二人，大法院判事會議選出五人
第四共和國 (第七次憲改)	中央選舉管理委員會	9 人	包含國會選出三人、大法院長指名三人，但全由大統領任命
第五共和國 (第八次憲改)	中央選舉管理委員會	9 人	大統領任命三人、國會選出三人、大法院長指名三人

資料來源：〈與照片一起的選管會歷史故事〉，引自韓國中央選舉管理委員會官方部落格「正正當當 Story Box」，網址 <http://nec1963.tistory.com/679> (檢索日期 2013.07.28)。

自 1963 年以來，選舉管理委員會被提升至憲法機關的地位之後，跟隨著政權的輪替，韓國又經歷了 4 次的憲法修正，而今日「中央選舉管理委員會」之法源基礎，乃是經過 1987 年第九次修憲後所通過之第六共和國憲法。目前中央選舉管理委員會的委員任命方式與第五共和國時期相同，亦為行政、立法與司法分享提名權，但其最終名單需經過國會聽證會審查過程。其中，委員會的委員長由委員互選選出，且任期為 6 年。而其下各級選舉管理委員會之相關規定，則以法律之方式加以定之。在

《選舉管理委員會法》第二條中，明定了各種選舉管理委員會之種類與各委員會之組成員額。在各級委員會的層級中，與過往最大差異之處在於，為了節省管理選舉之經費，因而廢止了原有之「投票區選舉管理委員會」，改成立符合最基礎地方自治行政區的「邑、面、洞選舉管理委員會」。關於第六共和國時期開始，各級選舉管理委員會之組成如表 3-7 所示。

表 3-7 第六共和國以後各級選舉管理委員會之構成方式

委員會別	人數	委任方式
中央選舉管理委員會	9 人	大統領任命三人、國會選出三人、大法院長指名三人
市、道選舉管理委員會	9 人	管轄該地區之地方法院長推薦三人、具備學識與德望者三人、國會中有黨團之政黨推薦三人
區、市、郡選舉委員會	9 人	具備學識與德望者六人、國會中有黨團之政黨推薦三人
邑、面、洞選舉管理委員會	7 人	具備學識與德望者四人、國會中有黨團之政黨推薦三人

資料來源：〈與照片一起的選管會歷史故事〉，引自韓國中央選舉管理委員會官方部落格「正正當當 Story Box」，網址 <http://nec1963.tistory.com/679>（檢索日期 2013.07.28）。

三、韓國選舉獨立機關的組織建制與職能範圍：

自 1962 年朴正熙上台後，到 1987 年 6 月 29 日民主化宣言之間，韓國經歷了將近三十五年的軍事威權統治時期，這期間韓國民眾僅享有不完整的選舉權，除了有十五年的時間無法直選總統，地方首長的自治選舉也被凍結。因此選舉管理委員會雖然貴為憲法機關，但其職能效果並不彰顯。但在 1987 年第十三屆總統選舉（大選）與第 1988 年第十三屆國會議員選舉（總選）起，隨著選舉運動的自由化與蓬勃發展，選舉管理委員會的職能開始逐漸受到重視。

從組織沿革的過程來看，自 1963 年到 1987 年民主化之前，選舉委員會著重的是對選舉程序制度上之管理。而自 1987 年民主化之後，韓國選舉管理委員會開始針對各類不法的競選活動，進行監視與取締工作。自 1992 年起，中央選舉委員會開始被法律明文賦予針對違反選舉法活動的終止警告命令，以及告發搜查之「選舉犯罪調查權」。而 1994 年起，伴隨著地方自治體首長選舉之恢復，韓國開始著手建構統整性的選舉管理體制。首先立法將各種層級的個別選舉法，整合成單一的《公職選舉法》，並強化各級選舉委員會（最基層的邑、面、洞選舉委員會除外）在違反選舉行為時的調查權。同時，亦開始著手進行管理政治資金的法令制度修正。而在 2004 年第十七屆國會議員選舉之前，選舉管理委員會提出了「禁止集會方式的選舉運動」與「廢止政黨的地方黨部」的選舉規定，以圖試圖杜絕韓國由來以久的金錢選舉歪風。

而由於多媒體時代的來臨，在選舉的競選與宣傳方式亦隨之有所變化下，韓國在中央選舉管理委員會之下，成立了「網路選舉報導審議委員會」以及「中央選舉放送討論委員會」兩個委員會，以加強對使用網路與媒體進行不當競選行為的審查與管控。此外，凡與人民團體有關之選舉事務，例如公民投票、農林畜產合作社長選舉、大學校長選舉……等，中央選舉管理委員會亦開放相關機構申請選管會對在選舉制度之建立與選舉過程的委託管理業務。另，自 2005 年起，韓國開始投入所謂的「政策選舉」制度，明定總統候選人必須提供競選政綱以落實政策選舉制度，此外又制定了《政治資金法》，以作為管理政黨與政治人物之資金運用的法令依據。⁹³

就組織面來看，中央選舉管理委員會（중앙선거관리위원회, Republic of Korea National Election Commission, NEC）是韓國為了公正地管理選舉與投票，以及政黨與政治資金等相關事務所設置的「合議制憲法機關」。依照行政組織的層級，韓國選舉管理委員會，共分為「中央」、「市、道」（17 個）、「區、市、郡」（250 個），以及「邑、面、洞」（3481 個）等 4

⁹³ 本段參考自韓國中央選舉管理委員會網頁中，關於中央選舉管理委員會地位與沿革之整理。網址：http://www.nec.go.kr/nec_new2009/necintro/nec_intro_history.jsp（檢索日期：2013.07.29）。韓國中央選管會將本身職能的變化，分為四個階段：一、1963～程序事務的嚴正管理；二、1987～開始取締違法選舉運動；三、1994～建構統一的選舉管理體系；四、2004～建構公正選舉基礎。

層組織。此外，目前還另設有「在外選舉管理委員會」，協助海外僑民進行不在籍投票。依照憲法規定，中央選舉管理委員會委員共由 9 位組成，由委員長（現任委員長李仁馥）、常任委員 1 名（現任常務委員李鐘宇）及 7 位委員組成。委員長不需專任，由屬於國務委員級（政務委員）的常任委員正常出勤來輔助委員長，接受其命令後監督常務處。委員會下則分設「事務處」（其組織圖參見圖 3-4）、「網路選舉報導審議委員會」以及「中央選舉放送討論委員會」（參見圖 3-5）。其委員會委員由總統任命 3 人、國會選出 3 人，以及大法院長指名 3 人，共 9 位委員所組成。經由任命、選出以及指名之委員，必須通過國會的人事聽證，而委員長與常任委員由九位委員互選。不過，目前韓國中央選舉管理委員會的委員長由大法官選出已成為一種不成文的憲政慣例，藉此凸顯司法與選務工作的獨立性。依照憲法規定，選管會的委員不得加入特定政黨，並且禁止參與任何政治活動，以維持其中立性。而任期的保障制度，亦是維持其政治中立性之制度設計。

對應於中央選舉管理委員會的幾個官僚組織機構，目前韓國「中央選舉管理委員會」所主管的業務範圍主要包含了 5 大項目，⁹⁴ 分別為：一、各類選舉之管理：含公職選舉管理與國民投票管理；二、政黨事務管理：含政黨登錄業務與相關政策推動與政策討論；三、政治資金事務管理：後援會登錄業務、後援金監督業務、國庫補助金的發放、信託金的收取與分配、政黨與後援會之會計調查、政治資金本金支援與管理；四、民主市民政治教育：改善市民意識之宣傳、選舉研習院的課程、民主的海外傳播、為統一而準備的民主市民政治教育；五、選舉與政治制度研究：國際交流合作、選舉政治制度與選舉體系研究。而相關職掌的法令基礎，則分別規定在《憲法》、《公職選舉法》、《政黨法》、《政治資金法》、《選舉管理委員會法》，以及「中央選舉管理委員會」所制定的行政規則之中。

⁹⁴ 參照韓國中央選舉管理委員會網頁中，關於中央選舉管理委員會業務範圍之整理。網址：http://www.nec.go.kr/nec_new2009/necintro/nec_intro_sg.jsp（檢索日期：2013.07.29）。

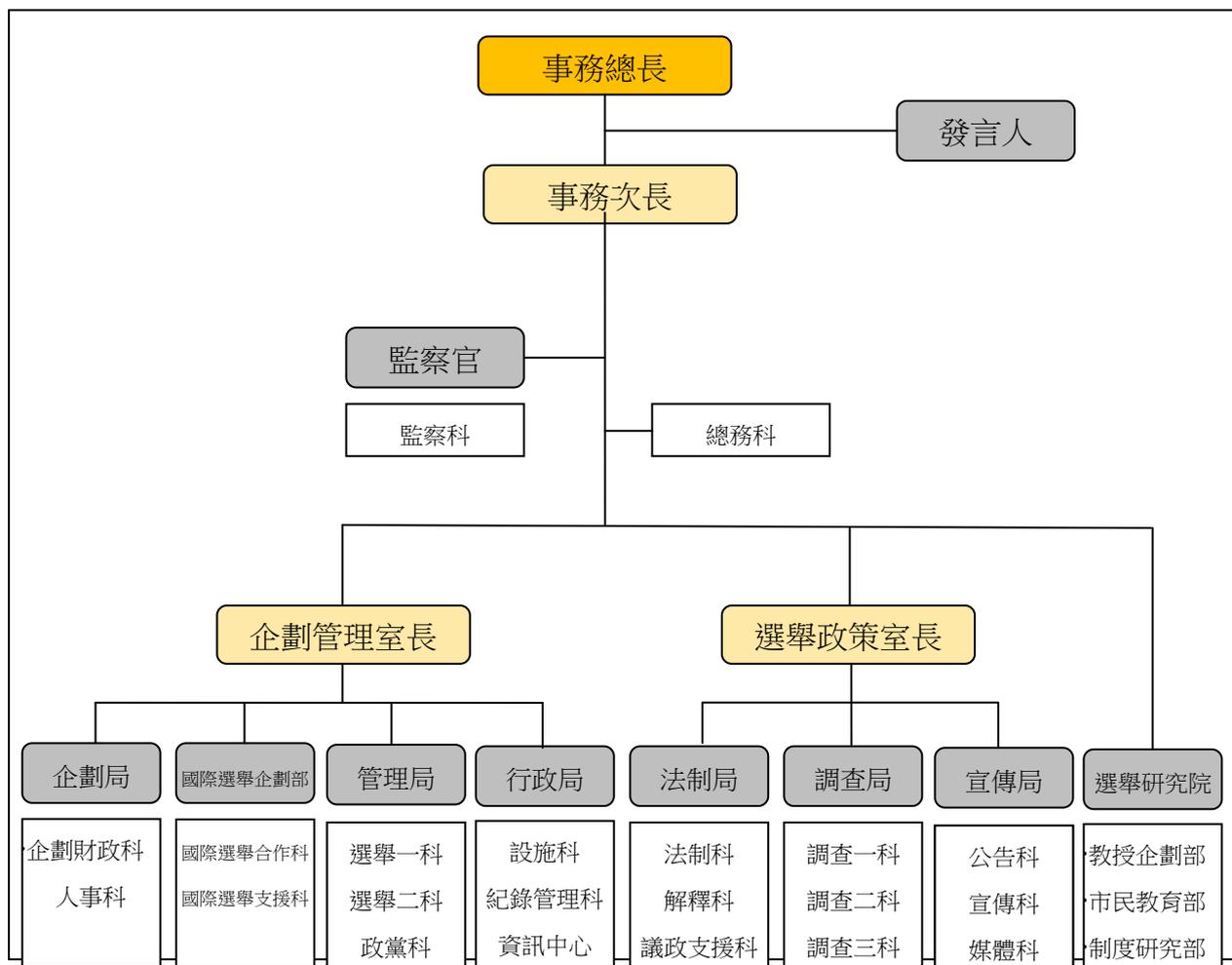


圖 3-3 韓國中央選舉管理委員會事務處組織圖

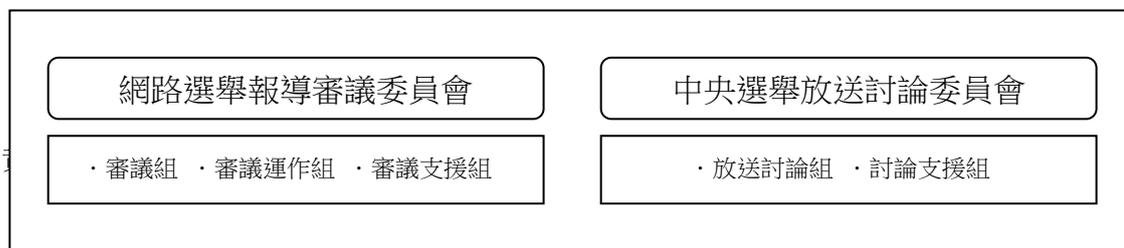


圖 3-4 韓國中央選舉管理委員會下設「審議委員會」組織圖

目前韓國選舉管理委員會的核心任務在於「體現自由與公正的先進民主選舉」，而其組織願景則由三個 F 構成，分別為：For Good Politics、For Good Service，以及 For Good Future。不過，由於韓國中央選舉管理委員會的業務項目繁多，因此如何在諸如「依據選舉法規定來取締違法選舉」、「充足選民知的權力與提高投票率」、「保障政黨與候選人活動之自由」……等選管會所積極倡導的數個民主選舉核心價值之間尋求均衡與共同的發展，成為目前韓國中央選舉委員會在其業務發展上所面臨到的最大課題。⁹⁵

四、選政與選務的實務運作

做為憲法機關的韓國「中央選舉管理委員會」，其法源基礎來自《憲法》第七章，第 114 條。該條第六項明定：「中央選舉管理委員會在法令的範圍之內，可以制定與選舉管理、國民投票管理以及政黨事務相關之規則，並在不牴觸法律的範圍之內，得訂定其內部之規則。」因此，韓國的中央選舉管理委員會被賦予主動制定與修訂與選舉管理相關之規則的權力。因此，諸如《公職者倫理法的施行相關之中央選舉管理委員會規則》、《與腐敗防止與國民權益委員會的設置與運作相關之法律施行相關之中央選舉管理委員會規則》、《與中央選舉管理委員會規則公佈之相關規則》、《中央選舉管理委員會事務處行政審判委員會規則》、《中央選舉管理委員會所管非營利法人之設立與監督相關之規則》、《中央選舉管理委員會職制》……等與選管會業務相關之規則，都是由選管會直接制

⁹⁵ 參閱한국정치학회(2009), <민주정치 발전을 위한 선거관리위원회의 바람직한 역할모색>. (韓國政治學會，2009，《為民主政治發展而摸索的選舉管理委員會之期望角色》研究報告書)。

定。

至於與選舉相關之法令的提出與修正上，在前述韓國中央選舉委員會的五大業務之中的「選舉與政治制度研究」項目，其下業務中又包含了「提出政治相關法規修正意見」一項，而該業務則由事務處底下的「法制局」來主管。因此，在韓國選舉法規若有修正必要時，法制局得主動向國會提出與選舉或政治相關法令的制定或修正意見，並在法律規定範圍內制定與修正所受委託之規則。此外，亦可以選舉管理專門機關的角色，向委託選舉、住民投票、團體選舉等相關機關提出改進之意見。

不過在選政實務上，目前與選舉相關之「法律」(例如《公職選舉法》、《政黨法》、《政治資金法》)的立法案與修法案，主要是由與該法案相關之特別委員會或常設委員會之委員長，或是由各政黨之國會議員，聯名提出。其後在經由各委員會與國會本會審查之後，方完成立法或修法之程序。而在與選舉或政治相關法律之立法與修法過程中，若有需要舉辦公聽會或討論會時，則必定會邀請中央選舉管理委員會轄下相關單位出席，參與立法的討論與辯論。⁹⁶

而在選務方面，依據《公職選舉法》之規定，選舉管理委員會負責的公職選舉業務包括了大統領選舉、國會議員選舉、地方議會選舉以及地方自治團體長選舉。選舉實務管理上，則有一定之程序，自選舉日之前一定時間內開始進行「預備候選人登記」，之後依序進行「製作選舉人名簿與監督」、「候選人登記」、「管理選舉運動」、「投、開票管理」，以及「決定當選人」等選務程序。而在選舉過程之中，中央選舉管理委員會必須對選舉的舉行進行廣泛宣傳，並營造公平和以政策競爭為中心的選舉氣氛，同時並對違反法律之競選行為進行終止、警告或是糾正。

第五節 各國歸納比較

綜合以上對英、日、泰、韓 4 國選舉機關之介紹，我們可以得知：英日兩國選舉機關屬於「政府型或混合型」，而韓泰兩國則屬於「獨立

⁹⁶ 關於相關立法過程與資訊，可在韓國國會網站的「國會資訊系統」中查到議案資訊與會議路等相關資料。網址為：
http://www.assembly.go.kr/renew10/info/inf/infosystem_list.jsp。

型」。以下將就第 2 章第 1 節獨立機關獨立性之指標：組織、職權、人事、預算，以及其與其他機關之關係、相關法案修改提案權等進行比較。

英日「政府型」的共同特色是：1.均為民主實踐較長久之國家——或許因為其民主經驗較長久，法制與司法體系較完備，政黨勢力影響選舉機關中立性之程度較低，因此沒有必要設立超然獨立之選舉機關。另一方面，也因為其民主經驗較豐富，英日兩國都強調其選務面的專業性與效率，這是與「獨立型」國家強調獨立性之最大不同點。2.均為選舉分工地方分權型國家——英日兩國之選舉管理均偏重地方分權，地方選舉機關在實務上自主決定之權責範圍，比中央選舉機關大得多。因此，中央選舉管理機關之權責，除了為地方設立統一或一致之管理標準外，只有規範政黨事務、公民投票與民主教育方面的權限等。日本中央選舉管理會所掌管之選舉，更只限於參眾兩院比例代表席次選舉，其他的選舉全都屬於地方選舉管理委員會之所管範圍。因此，兩國之中央選舉管理機關應該都是具有民主自由等象徵性意義的機關。

至於英日兩國之差異，可歸納如下表：

表 3-8 英日兩國「政府型/混合型」選舉管理機關之比較

	英國	日本
選舉制度與特色	選舉種類多（國會選舉、歐洲議會選舉、地方選舉、地方首長選舉、治安官選舉等），選制多樣化（小選區多數決、大選區多數決、政黨比例代表制等）	國會選舉（小選區多數決與比例代表並立制）、地方首長選舉、地方議會選舉
選舉管理類型	政府型，地方分權	政府型/混合型，地方分權
管理重點	強調專業性	強調專業性

中央選舉關 機關 1.名稱	選舉委員會 (Election Commission)。	中央選舉管理會。
2.機關層級	隸屬國會之獨立機關	隸屬總務省之特別機關
3.組織結構	委員 5 人，下設事務局	委員 5 人，無事務局，日常行政由總務省自治行政局負責
4.委員產生 方式	前 5 名是女王提名、國會同意；後 4 名是政黨提名、國會同意。除主席外，均為兼任職。有任期保障。	由具參議員被選舉權者中選出，國會表決後提名、首相任命。兼任職。有任期保障。
5.委員會決 策方式	NA	過半數出席，出席者過半數同意，可否同數時由主席決定。
6.職權規範	*政黨登記 *規範政黨財務 *選舉之大眾教育 *選舉結果報告書之出版 *選舉相關法令之修法建議 *選區劃分 *負責全國與地區性公投	*辦理參眾兩院比例代表制選舉 *最高法院法官之國民審查 *憲法修正案之國民投票 *政黨登記與法人資格之授與
7.與地方選 舉機關之關 係	監督、績效考核	就參眾兩院比例制席次之選舉，訂定標準，提出糾正與建議、指導。
8.實際選務 執行	地方選舉官、選舉登記官	地方選舉管理委員會（選舉長、投開票各類工作人員）
9.相關法令 修正	可向國會提出修法建議	由總務省擬定提案。

資料來源：研究團隊自行整理

中央選舉委員會獨立性之研究

由上表可以看出，日本中央選舉管理會之組織地位與職權範圍，比英國中央政府層級之選舉委員會更低更小。雖然日本為了強調其「中立性」而設為總務省下之特別機關，但是其機關層級人不如英國由國會所設之選舉委員會高。其職權中也沒有英國選舉委員會那樣的選區劃分、規範政黨資金等權限，日常事務都須依賴總務省自治行政局運作，相關法案之修正也由總務省擬定提出。至於公民投票方面，日本中選管只負責最高法院法官之國民審查與憲法修正案之國民審查，與一般的公投範圍相差甚遠。在政黨管理方面，日本中選管也只負責授與政黨法人資格，其他如政黨日常活動、政治資金等管理等都屬於總務省管轄。然而，日本國民對中選管之信任並未減少，也沒有要求提高中選管獨立性之聲音。這固然跟日本國民之政治冷漠程度高有關，也可能因為選舉糾紛都能由司法體系裁判解決，所以沒有人懷疑中選管之獨立性與可信度。因此，選舉機關獨立性之高低，或許應置於該國之歷史、社會、文化脈絡中來探究。

其次，韓泰兩國之選舉管理屬於「獨立型」，其差異大致可歸納歸納如下表。

表 3-9 韓泰兩國「獨立型」選舉管理機關之比較

	韓國	泰國
選舉管理類型	獨立型，憲法保障	獨立型，憲法保障
中央選舉管理機關名稱	中央選舉管理委員會	泰國選舉委員會（Election Commission of Thailand）
組織結構	委員 9 人，下設事務處	委員 5 人，下設事務局
委員產生方式	總統任命 3 人、國會選出 3 人、大法院長指名 3 人，經國會人事聽證後出任。主席由委員互選，但從大法官中選任已成慣例。非專職。	最高法院提名 5 人、選任委員會提名 5 人，而後由參院出 5 人，需過半數同意，之後由泰王任命。
職權範圍	*各類選舉之管理	*各種選舉之監督、管理

	<ul style="list-style-type: none"> *政黨事務管理 *政治資金管理 *民主之大眾教育 *選舉與政治制度研究 *監視取締不法之選舉活動，發出終止警告命令，有告發搜查之「選舉犯罪調查權」。 	<ul style="list-style-type: none"> *提供國會各項選舉相關建議。 *頒佈與執行選舉法規、舉行公民投票與改選。 *調查與起訴違反選舉法規之行為、調查政黨財務來源。 *有權向憲法法院提案解散政黨（若該政黨威脅國家治安或違憲時）。 *民主之大眾教育。
相關法令修正	有建議權，或與國會議員聯名提案	公民連署向國會提案，或連署要求選舉委員會提案。
預算獨立	是	是

資料來源：研究團隊自行整理

由前述韓泰兩國民主發展歷程可以得知，韓泰兩國在民主發展過程中都經歷了激烈的社會對立與衝突，因此選舉機關是否獨立，是其民主發展重要指標之一。兩國之選舉機關都由憲法保障，委員產生方式也都特別強調政治中立與審慎度，對於不法之選舉活動也都有調查或告發終止警告權。通常都是選舉機關依法調查、確定不法行為之後，將調查結果交給司法單位，進行告發或起訴。泰國選舉委員會甚至還有權要求解散政黨，可以想見該國在民主發展過程中之角色如何重要。兩國對於選舉相關法令修正之影響力，因為在選舉委員會內設有研究單位，或對政黨活動高度監督管理，其所建議或提議之修法程度與範圍應該都比「政府型/混合型」更廣。這或許就是「獨立型」與「政府型」最大之差異所在。

最後，為了便於比較，將韓泰英日 4 國選舉機關之差異歸結如下表。

表 3-10 韓泰英日 4 國選舉管理機關之比較

	韓	泰	英	日
--	---	---	---	---

中央選舉委員會獨立性之研究

選舉管理類型	獨立型	獨立型	政府型	政府/混合型
權責分工重心	中央集權	中央集權	地方分權	地方分權
選舉管理層級	4 級	2 級	2 級	3 級
中央選舉機關名稱	中央選舉管理委員會	泰國選舉委員會	選舉委員會	中央選舉管理會
組織定位 (機關層級)	依據憲法設立之獨立機關	依據憲法設立之獨立機關	國會所設立之獨立機關	總務省下之特別機關
事務局	有	有	有	無
委員人數	9	5	5+4	5
委員產生方式	總統任命 3 人、國會選出 3 人、大法院長指名 3 人，經國會人事聽證後出任。	最高法院提名 5 人、選任委員會提名 5 人，而後由參議院選出 5 人，經參議院需過半數同意，之後由泰王任命。	前 5 名是女王提名、國會同意；後 4 名是政黨提名、國會同意。除主席外，均為兼任職。	由具參議員被選舉權者中選出，國會表決後提名、首相任命。兼任職。
職權範圍	*選舉管理 *政黨事務 *政治資金 *民主教育 *選舉研究 *監視取締不法。	*選舉管理 *向國會提出選政建議。 *執行選舉法規、公民投票、改選。 *民主教育。 *調查起訴違	*政黨登記 *政黨財務 *民主教育 *選舉相關法令之修法建議 *選區劃分 *全國與地區	*辦理參眾兩院比例代表制選舉 *最高法院法官之國民審查 *憲法修正案之國民投票

		法行為、調查政黨財務來源。 *有權提案解散政黨。	性公投	*政黨登記與法人資格授與
調查權	有	有	無	無
行政裁量權	有，可對違反選舉法之活動發出終止警告命令	有	有，選舉決策權	無
行政裁量權	有，可對違反選舉法之活動發出終止警告命令	有	有，選舉決策權	無
行政救濟途徑	法院訴訟	法院訴訟	NA	法院訴訟
預算獨立	是	是	來自國會	否，編於總務省下
相關法令修正	有建議權，或與國會議員聯名提案	公民連署向國會提案，或連署要求選舉委員會提案。	可向國會提出修法建議	由總務省提案。

資料來源：研究團隊整理

綜合以上之比較，韓泰英日 4 國值得我國借鏡之處，可表述如下：

1. 按照英日兩國之民主發展經驗，民主政治較為成熟且為地方分權型的國家，其中央選舉管理機關之職權範圍不大，除了特定選舉之外，所管事務大多是政黨管理、公民投票、民主教育等，因此其獨立性高低並不構成問題。相對地，這樣的國家強調其選務執行之「專業性」，講求高效率與選舉作業之低成本。這或許可提供我國中選會對定位與功能之

另類思考角度。當然，這樣的中央選舉機關有其存在背景與條件，例如：選民對選舉過程與結果之公正性充分信賴、司法體系能提供選舉訴訟之解決管道與方法等。

2.另一方面，按照韓泰兩國之發展經驗，在政黨力量勢均力敵、政治衝突沒有制度化管道可解決之國家，具有高度獨立性、對選舉不法行為有調查權、告發權的中央選舉管理機關，或許比較能夠消弭社會因選舉結果而產生的疑慮與對立。同時，藉由強大、獨立之選舉管理機關，也可以遏止政黨或政治人物對選舉過程任意操弄或舞弊而取得政權。因此，如果我國兩大政黨實力相當，些微的選票差距即足以改變政權，或是各種選舉時買票賄選、暴力事件等弊端層出不窮時，不妨考慮提高中選會之獨立性，並賦予更強大之調查權與起訴權。

3.至於所謂「選政」與「選務」之權責劃分，依據第 2 章 IDEA《選舉管理設計手冊》之分類，將「選舉過程之政策決定」與「選舉過程之執行與實施」分別歸屬給兩個各自不同獨立機關之實例只有 4 國，可說非常少見。⁹⁷另一方面，本章所分析的 4 個國家，選舉法（包括政黨法、公投法等）都由選舉管理機關（中央或地方，視選舉管理權是中央集權或地方分權而定）主管，可見選舉之法律規制架構是被歸為選務管理範圍中。這一點對於我國中選會、內政部，甚或公投審議會之間的職權爭議，或許可為參考。

4.除日本以外，韓泰兩國選舉管理機關都是憲法保障之獨立機關，其預算獨立；英國設於國會之下，預算也應特別編列。日本即使編於總務省預算下，因屬特別機關，預算恐不能任意刪減。我國中選會若欲提高預算之獨立性，或也可參照檢察機關預算模式，提交行政院之後，政院只能加註意見，不得任意刪改。

5. 至於各國選委會懲處權，其內容依其選舉法之規定與所管職務而有所不同。英國與日本雖可做出民事罰（罰金）之決定，對於重大違反選舉法之行為，則和韓泰國一樣，交由司法單位直接刑事告發。至於對當選無效或選舉無效之決定，通常即是最終行政處分，不服決定者可以選

⁹⁷ 分別是牙買加、羅馬尼亞、蘇利南、萬納度 4 國。IDEA，前揭書，p.7。

委會為訴訟對造，直接向法院提出告訴。換言之，4 國選舉管理機關所做出之處分或決定，不受其他行政部門之審查，只接受法院或憲法法庭之違憲審查。這一點對於我國中選會之決定，當事人若不服還要經過行政院訴願程序一事，或許也值得借鏡。

總之，參照上述四國選舉機關之實務經驗，我國中選會之未來方向如果定位為「政府型或混合型」，則應該有民主成熟、司法體制嚴謹等制度面條件來配合；如果中選會定位為「獨立型」，則應該被賦予更大的調查權與起訴權、獨立之人事與預算等資源，同時中選會也應該負起更大的政治責任，在選舉爭議或民主發展過程中扮演更重要的角色。

中央選舉委員會獨立性之研究

第四章 中選會未來變革方案之評估

綜合前述我國選舉管理機關之現況，以及各國發展經驗之比較，並參考 IDEA 對選舉管理機關之分類，本章嘗試對中選會未來強化獨立性之各種方案，提出可以採行的具體改革建議。中選會自設立以來，經歷了國民黨威權統治時期、民主轉型時期、以及象徵民主鞏固的兩次政黨輪替，民國 99 年因為《行政院組織法》修正，而在法制上確認中選會為獨立機關；然而，中選會並未因此成為實質的獨立型選舉管理機關。如前所述，中選會在組織結構、權責分工、與地方選委會之運作等方面仍有所爭議。中選會究竟應該如何變革才符合未來國家發展所需，值得審慎評估。另一方面，隨著我國民主化之推展，中選會未來變革方向似不可能再重回「政府型」選舉管理機關之形態，為此本章將省略對「政府型」方案之評估。

第一節 中選會在混合型現況下加強獨立性改革方案之評估

依據前述 IDEA 之分類，混合型的選舉管理機關的特點在於選政由政府之外的獨立機關管理，選務則由政府或地方政府負責；「混合型」選舉管理機關之特色是兼具獨立要素及政府要素兩個層面，在獨立要素方面包括以下數項：

- 1.有監視選務之自主性；
- 2.向立法、司法及國家元首負責，不需向行政部門報告；
- 3.有權依法獨立發展選舉管制架構，有權監督選務實施；
- 4.由行政部門以外人士擔任委員；
- 5.委員有任期保障；
- 6.有分開獨立之預算。

至於在政府要素方面則包括：

- 1.受行政部門指揮實施選務，但由獨立部門監督或制訂政策；
- 2.完全向行政部門負責；
- 3.權力只限選務實施；
- 4.受部長或官吏領導，沒有委員之設置；
- 5.沒有任期保障；
- 6.預算編列在行政部門或地方政府下。

以此觀察我國選舉管理制度，我國中央選舉委員會的職權，有些具有獨立要素，有些則屬於政府要素。在課責、組成、任期、預算等方面，是偏向混合型中的獨立要素；另在實施、權力、職員等方面，則歸屬於混合型中的政府要素。

如前已述，中選會歷經多年的演變，已是我國依法設置的獨立機關之一，且訂有中選會組織法為設立之法源依據。在此情勢下，我國選舉管理機構及制度，若欲朝向政府型方向發展，恐會遭致威權復辟、走回頭路之輿論批評，在民主化的政治動態下，實現的可能性不高。然而，根據我國當前的政治生態與現況分析，我國選舉管理機構及制度，若欲立即或完全朝向泰國、韓國等獨立型方向變革，實務面所遭遇的困難及衍生的風險也不小。因此，現階段朝向混合制發展，可能是強化我國中選會之獨立性，且較符合實際情況之變革選項。

根據本研究之發現，現階段影響中選會獨立性最為顯著的因素之一，係中選會主管選舉罷免業務，卻不具主管這些法律的權力。因此，本研究主張選罷公投法之主管機關應為中央選舉委員會。其次，為了提高獨立性，中選會須強化自身的專業性，具體措施為委員專職化，以爭取選罷法律之研擬、修正及解釋權，或增進選務研擬工作的專業性。

我國中選會若在「混合型」現況下加強獨立性之改革方案，可詳述如下：

一、選罷公投法之主管機關應為中央選舉委員會

選罷法律回歸中選會主管之理由，說明如下：

(一) 我國全國性的法律中，於法律條文中明訂：「本法之主管機關為○○○」者僅有 27 個。其原因大體可歸納如下：

1、以該法律由部會主管，所屬機關（三級機關）分工負責執行，為區分其主從關係之主管機關者。例如：航業法第 2 條規定：「本法之主管機關為交通部；航業之業務由航政機關辦理之。」商品檢驗法第 2 條規定：「本法之主管機關為經濟部；商品檢驗由經濟部設標準檢驗局辦理。」其他如商標法第 3 條、專利師法第 2 條、船舶法第 2 條及商港法 2 條，均屬之。

2、明確指定中央及地方機關各層級應負責之部門，以免權限爭議者。例如：高級中等教育法第 3 條規定：「本法之主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」，其他如國民體育法第 4 條、土地稅法第 2 條、大學法第 3 條及都市計畫法第 4 條，均屬之。

3、以新部會或新機關成立，應移撥予新部會之法律條文中增列該法之主管機關為受移撥機關者。是故行政院金融監督管理委員會於 92 年 7 月新設立，相關之銀行法、會計師法、強制汽車責任保險法、金融機構合併法、金融消費者保護法、金融控股公司法等乃陸續修正（或制定）明訂各該法律之主管機關為金管會。其他如入出國及移民法第 2 條亦屬之。

4、以法律內容涉及其他機關（構）業務，整合統一事權者。例如：國家情報工作法第 2 條規定，該法之主管機關為國家安全局。以行政院海岸巡防署、國防部總政治作戰局、國防部憲兵司令部、內政部警政署、內政部入出國及移民署及法務部調查局等於情報事項範圍內均視同情報機關之故。其他如游離輻射防護法第 3 條、核子反應器設施管制法第 3 條、放射性物料管理法第 2 條、政治獻金法第 3 條、法醫師法第 2 條、人工生殖法第 3 條、人體研究法第 3 條、貿易法第 4 條，均屬之。

由上可知，法律所稱的主管機關，都是指「執行」該法之政府機關。法律規定之內容，其主要權責事項所在，即是該法的主管機關。這原本是為了避免各機關互相推諉責任之設計，但我國則是兩部選罷法律有兩

個機關都搶著主管，容易造成權責混淆不清之情況，例如：行政作為或處分究竟應由哪一個機關負責等。而明確區分法律主管機關與執行機關，僅有在上下隸屬關係機關之情形下，始可為之，惟此際法律主管與執行仍在同一部會中，下級機關受到上級機關之拘束。

此外，法律主管機關尚有下列權限：

1、法律解釋權：法律乃為抽象通案之規範，於具體個案之適用，主管機關有法條之解釋權。

2、主管機關之法律見解有拘束其他法律適用機關之效力。

3、法規命令之訂定權。

4、立法計畫草擬、法案草擬之主導權。

這些權限對於獨立機關而言，即等同於準立法權。參照各國經驗，選舉管理機關所為之行政處分，當事人若不服，均不必經訴願程序，而是直接進行法院訴訟。中選會若欲強化獨立性，其行政處分不會再接受其他行政機關之審查或推翻，可能是重要的設計之一。

（二）選舉罷免業務實際上已非由內政部主管，依照《中央法規標準法》第 20 條 1 項第 3 款規定，法規規定之主管機關已變更者，法規應修正之。因此上述二部選罷法律，依中央法規標準法也應該移撥給選舉機關。

（三）本研究參照的 4 個其他國家經驗中，僅有日本之選舉法律非專屬中央選舉管理委員會主管。日本中選管只負責參眾兩院比例代表制席次之選舉，各選區國會議員之選舉則由各地方選管會主管，而該國之中央選管會基本上為意思決定機關，無專任幕僚人員，幕僚人員均為總務省自治行政局兼任，故也沒有法制主管權責。其他國家也沒有另設機關來主管選舉法律，基本上應均屬選舉相關法律之主管機關。

二、中選會委員採專職化，藉以提升委員高度專業性

中選會委員宜採專職化，藉以提升研究能力之優點謹說明如下：

目前中選會除主委及副主委採專任有給職外，其餘委員均是兼任無給職。在中選會現有的人力不足，且委員採兼職的情況下，此點對於中

選會欲強化獨立性、爭取選罷法回歸中選會主管一事恐有負面影響。且從實務面論之，選務的研擬等工作不可能只有主委及副主委兩個人來做；因此，委員專職化後，亦能在非選舉期間，增進中選會選務規劃及研擬工作之業務功能，亦有利選政、選務合一後的實際運作情況。

另，根據《中央行政機關組織基準法》第 21 條之規定，相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之。換言之，中選會委員若全部專職化，其任命必須先經過立院同意。雖然在爭取同意過程中難免受到國會政治力之影響，但是如此將使中選會委員更具有公正性、中立性，也是目前各國獨立機關提高獨立性之制度設計之一。因此，中選會委員採專職化後，將能提升中選會委員的專業性，及法律及政策研究能力；對於中選會在爭取選罷法律之研擬、修正及解釋權，亦或增進選務研擬工作的專業性或將有很大的助益。

綜上所述，中選會若欲在 IDEA 所定義之「混合型」選舉管理機關類型下強化獨立性，首要之務，透過修法，將選罷法律的主管機關，回歸中選會。雖然中選會爭取選罷法律回歸中選會已有時日，但隨著我國民主化的發展與深化，支持此一立場之輿論及民意將會越來越高；比較困難的層面，乃在於朝野政黨對此一變革方向的算計。近幾年來，中選會已成為朝野政黨角力的主要場域，無論是中選會法制化的過程，亦或中選會委員的提名，甚難站在公正客觀的立場審議，只要法條不利自身政黨發展，亦或被提名委員的立場偏向某一方，將就陷入永無止境的爭吵與杯葛，遑論各項專業性的討論。

其次，無論現階段選罷法律是否能夠回歸中選會，中選會皆需提升自身的專業性及研究能力，而要提升中選會的專業性及研究能力，中選會委員的專職化，是可思考的變革方向。在現行法律下，只要中選會從事涉及選政事務之研究，都會遭內政部反對，但中選會並不能因內政部反對，就限縮提升自身的專業性及研究能力。相反地，中選會可透過委員專職化的方式，提名富研究能力之學者專家，並使其從事選舉事務之研究，提升中選會的專業性及研究能力。如此，亦能提升中選會在爭取選罷法律之研擬、修正及解釋權時之籌碼。

第二節 中選會朝向獨立型方案之評估

觀諸韓國與泰國的經驗，中央級選舉管理機關以獨立機關的型態建置可說是反映了各該國的政治發展軌跡，隨著民主化進程，有意參與執政競爭的黨派，特別是在野勢力，莫不希望能建立更公平的選舉競爭機制，而面對過去執政黨操弄選舉、各種選舉舞弊頻傳的現象，民眾更是在民主意識大開的情況下，表達對不公正選舉的憤怒，於是具獨立性的選舉機關就成為該國重要的選項，以下先就獨立型選舉管理機關所具有的特徵與優缺點先作敘述，其次是針對我國的情況，討論選擇獨立型變革方案的具體建議為何。

一、獨立型機關的特徵

依據國際民主與選舉協助機構(IDEA)所出版的《選舉管理機制的設計》一書中，歸納出獨立型選舉管理機關具有以下幾項特徵(IDEA, 2006:12)：

- 1.獨立於行政機關之外，而非附屬於特定部會之下；
- 2.在課責性方面強調仍須向國會或國家元首負責，在權力分立的憲政體制下，也受司法管轄；
- 3.依法獨立行使職權；
- 4.為合議制組織，強調委員的專業性與不具黨派色彩，且委員受任期保障；
- 5.有獨立的預算；
- 6.擁有組織內部人事主導權，所屬人員不必然具有文官身份。

如果以上述的分類特徵而言，我國現行中選會在形式上已大致符合，然而實際的運作情形卻無法與其他獨立型國家相提並論，最大的問題在於中選會在選舉管理職權明顯受限，幾乎只侷限在辦理選務行政或是業務承轉的工作，缺少對選舉政策的主導權，有時甚至淪為內政部的下級機關地位。

二、獨立型機關的優點

相較於政府型的選舉管理機關，獨立型機關具有以下優點：

- 1.對選舉管理組織而言，可以塑造一個有利於組織認同和幕僚專業性的發展環境；
- 2.比較容易引進外來人才；
- 3.由於對選舉事務的專注，可以為選舉管理帶來較佳的規劃與制度；
- 4.對於選舉活動的實施可以完全操其資金的運用；
- 5.不分中央或地方，針對選舉行政可以採取較一致的作法；
- 6.一旦被認為是中立無偏私的立場，就能強化其選舉結果的正當性。

以我國現階段的情況而言，中選會已經在法制上取得獨立機關的定位，然而多年來卻只是徒具獨立表象，實質上卻因為職權相當受限，而影響中選會角色與功能的發揮。

三、獨立型機關的缺點

相較於政府型的選舉管理機關，獨立型機關容易出現以下的缺點：

- 1.強調獨立的結果，容易與政治的、選舉基本架構的決策者產生疏離；
- 2.缺少足夠的政治影響力去爭取充足且即時的運作資金；
- 3.委員任期偏短將不利於組織經驗傳承；
- 4.缺少與官僚打交道的技巧與經驗；
- 5.因為強調獨立性，而無法輕易援引其他行政機關的資源和協助，導致選舉行政的成本偏高。

根據以往發展經驗，民國 89 年前的中選會無論在人力運用、經費支出都比現在來得節約許多，過去內政部可以民政系統來協助選務工作，民政司還負責政黨登記和規範、政治獻金規範、研擬各項選舉制度的改革等，而行政院在選舉領域仍然保有最終的政策決定權，在此情況下，包括中選會、內政部，甚至行政院都不致於出現步調不一致，或各說各話的現象。中選會強調其獨立性的結果，隨即與內政部產生權力上的拉鉅，甚至與行政院之間開始出現嫌隙或不信任的情形，這大概是中選會

邁向獨立機關過程中必然要面對的問題。

四、具體的改革建議

如果我國中選會朝向實質的獨立型方案改變，那麼就必須真正落實中選會的中立性與專業性；據此，顯然還有許多制度必須配合進行調整，其變革的幅度將會是三個方案中最大，其後引發的政治效應也尚難預料。以下針對中選會朝向獨立型方案變革，提出幾項建議。

(一)中選會的職權先釐清

如果中選會的職權相當有限，那麼獨立與否就顯得不重要，也不值得花時間去討論。根據第二章第三、四節的敘述可知，當前我國中選會的職權相當有限，主要是因為內政部仍舊保留多項與選舉相關職權，中選會不僅無法就選舉相關領域握有完整的法定職權，即使是辦理單純的選務工作也處處需要內政部的協助與配合，反觀其他採取獨立型的國家，中選會在選舉相關領域皆享有相對完整的法定職權，包括總統副總統選舉、國會議員選舉的規劃管理、指揮協調地方選舉委員會辦理各類地方選舉、公民投票、政黨的規範、政治資金的規範、民眾的民主教育，同時針對選舉紛爭與違法事件進行調查等權力。

我國中選會既然在法制上取得獨立機關的地位，即代表朝野各界及民眾對於中選會寄予厚望，希望中選會針對選舉相關領域保持中立，以維護選舉競爭的公平性，並落實人民選舉的基本權利，如果中選會只負責單純選務工作，而與選舉密切相關的政策、法律解釋的權力皆落空，那麼實質上中選會不過淪為內政部所屬的委員會的地位罷了。

當前有關人民選舉權利的重要政策，例如不在籍投票制度遲遲未定案，攸關政黨公平競爭與黨內民主化的《政黨法草案》也多年未有任何進展，行政院公民投票審議委員會的獨立性亦頻頻遭到質疑，而這些職權都不屬中選會的法定職權。對照南韓中選會在過去近三十年的發展，由於擁有相對完整的法定職權，因而在前述政策領域都有可觀的發展與進步的作法，例如通過立法嚴格規範候選人、政黨的競選行為，以維護公平乾淨的選舉，此外先後立法通過《政黨法》、《公民投票法》、《政治資金法》，並推動實施居留國外公民的投票制(不在籍投票)、賦予取得永

久居留者的投票權，甚至規劃施行電子投票制等。因此，中選會如要走向實質的獨立機關模式，首先必須賦予中選會完整的法定職權。

(二)中選會應為各種選舉相關法律之主管機關

建議將中選會定位為總統副總統選罷法、公職人民選舉罷免法、公民投票法、政黨法與政治獻金法的主管機關，中選會就這些領域不僅應該擁有政策主導權，同時也應具有訂定行政規章與法令解釋權等權限。對照前一節「混合型」下強化獨立性之改革建議，在朝「獨立型」改革之方向下，中選會不僅應為選罷法、公投法之主管機關，還應為政黨法與政治資金法等選舉相關法律之主管機關。如此，選舉管理所有環節均納入其主管範圍內，才能成為名符其實的獨立型選舉管理機關。

(三)中選會既然為獨立機關，並依法獨立行使職權，其中立性與專業性受到法制上的確保，為了避免疊床架屋而產生無謂的紛擾，行政院公民投票審議委員會、內政部政黨審議委員會可以予以廢除。

(四)整併選舉相關之行政機關，如：行政院公民投票審議委員會、內政部政黨審議委員會於中選會之下

中選會既然為獨立機關，並依法獨立行使職權，其中立性與專業性受到法制上的確保，為了避免行政疊床架屋而產生權責不清等紛擾，建議長期上應將行政院公民投票審議委員會、內政部政黨審議委員會廢除或整併於中選會之下。配合前述(二)之建議，中選會可以專責主管選舉、公投、政黨等事務，且不必受到其他行政機關之二次審查。

(五)建議修法賦予中選會對違反所管法律之行為有調查權與告發權

中選會為管理選舉的專責機關，對於選舉法規與實務當然最熟稔，如果能賦予中選會針對違反選舉相關法令事件的調查權與告發權，再加上司法單位之配合，對於我國選舉活動的公平性與乾淨選風必能有立竿見影之效。

(六)長期上應提高中選會內部自主性

以獨立型的南韓中選會而言，幕僚人數多達三百多人(不包括地方選委會)，而我國中選會的編制則顯得相當迷你(專職者約有 50 多人)，因此，

長期而言，在擴大中選會法定職權之後，也必須相應進行組織調整，擴充中選會的人力資源，賦予中選會對於內部人事應有自主權；另外，在幕僚的任用資格上可以予以放寬，未必都須具備公務人員身份，以方便人才的招募，尤其是調查員增設，有必要給予用人的彈性，甚至採取依業績獎勵之薪酬制度。

(七)應修法確保中選會預算獨立性

相應於前述中選會職權的擴充和人力的增加，中選會應適當擴編其預算同時為了保障其預算的自主性，建議修法規定：中選會之預算由中選會編列之，行政院收到中選會預算案後，只能加註意見，不得任意刪減。

第五章 研究發現與建議

本章第五章為結論章，茲承續第二章我國選舉管理機關之現況、第三章各國發展經驗之比較研究、第四章三種變革方案的評估等內容，本章茲就研究發現與研究建議之內容說明如下。

第一節 研究發現

一、獨立機關法定定位的部分

(一)我國關於獨立機關的法制欠缺完善規定

我國獨立機關當前之法制仍處發展階段，並未針對獨立機關之體制有一完整制度設計。而中選會的獨立性要求，實與公平會與通傳會的要求不同，故我國獨立機關之體制，仍有繼續研議與類型化設計的必要。

(二)在我國的獨立機關法制之下，並未言明獨立機關需具備何項職能；也未進一步規定獨立機關需具備法規立(修)法，或解釋的權限

正因我國關於獨立機關的法制簡陋，並未進一步去規定獨立機關的組織性質，或仿倣哪個國家哪個機關的體例規定，似乎是政府有意的放鬆規定，待運作一段時日之後，再針對我國獨立機關法制給予確切詳細規範。而就我國當前的規定，也不能排除獨立機關得為特定法令的主管機關，並針對主管法令有立(修)法的權能。

(三) 中選會職權過於受限，將影響其角色功能的發揮

中選會是否為獨立機關，與其職權的調整看似無直接關連，依現行《中央選舉委員會組織法》第 2 條中選會掌理的任務事項，再配合我國現行獨立機關規定，其任務範疇與任務調整並不存在競合或衝突的問題。不過如果從希望中選會能真正扮演維護公平選舉與深化民主的目標看來，當前由內政部來主導選舉相關法令的立(修)法與法令解釋，顯然並不妥當。

二、中央選舉委員會於行政院組織改造後的獨立性規定與地位

(一)《中央選舉委員會組織法》所展現的獨立性在於委員任期保障、委員的特定政黨比例規定，以及任職期間不得參與政黨活動；以及依據法律獨立行使職權等面向

中選會明列為《行政院組織法》中三個獨立機關之一，而在《中央選舉委員會組織法》中，其所要求的獨立性規定，展現於委員的任期保障、九至十一位委員具特定政黨比例不得超過三分之一，以及該法第 5 條規定：「本會依據法律，獨立行使職權」；除此之外，未見關於中選會建構其獨立性地位更為積極的規定。另外，中選會為行政院所轄的二級獨立機關，其與行政院關係為何？行政院能否干涉中選會決策，行政院之下中選會獨立性的範圍多大，我國各類法制並未予以規定。

(二)中央選舉委員會於民國 98 年完成《中央選舉委員會組織法》之立法後，組織編制擴編不小，設有三個業務處，實有相當能力承攬原有以外的業務

中選會在民國 98 年完成法制化工程後，其組織編制亦完成擴編，就中選會本部(不包含地方選委會)，其編制設有「法政處」、「選務處」與「綜合規劃處」等業務機關，並有四個幕僚室(政風室、主計室、人事室與秘書室)；在這些業務室別中，員額獲得明顯提升，相對於內政部民政司的人力明顯充沛；而且，中選會內資深文官不少過去曾服務於內政部民政司，並從事公民參政與選舉法規函示等工作；因此，中選會具有一定能力去承接相關法令的研修與解釋的工作。

三、各國比較部分

(一)英國與日本等「政府型」選務機關的體例規定，其特色在於均為民主實踐較久的國家；而且均是選舉分工地方分權型的國家

英國與日本「政府型」的特色在於均為民主實踐較長久之國家。或許因為其民主經驗較長久，法制與司法體系較完備，政黨勢力影響選舉機關中立性之程度較低，因此沒有必要設立超然獨立之選舉機關。另一方面，英國與日本選舉管理均偏重地方分權，地方選舉機關在實務上自

主決定之權責範圍，比中央選舉機關大得多。

(二)韓國與泰國的民主發展較為後進，且甫歷經民主陣痛期，採取獨立型選舉機關設計有其時代的意義

按照韓國與泰國之發展經驗，其民主歷程實較英國與日本晚近，故其對於選舉機關的設計具有高度獨立性、對選舉不法行為有調查權與告發權。這樣的設計或許比較能夠消弭社會因選舉結果而產生的疑慮與對立。同時，藉由強大、獨立之選舉管理機關，也可以遏止政黨或政治人物對選舉過程任意操弄或舞弊而取得政權。因此，如果我國兩大黨實力相當，些微的選票差距即足以改變政權，不妨考慮提高中選會之獨立性，並賦予更強大之調查權與起訴權。

(三)英國、日本、韓國與泰國等四個比較國家中，僅有泰國可向國會提出選舉法規的修法

由本研究所分析的 4 個國家來看，除了泰國選舉委員會可應公民連署請求、被動向國會提出草案之外，其他 3 國之中央選舉管理機關都沒有獨立的法案提案權。由於選舉過程之政策決定，最後都需要修改法案條文來落實，因此，即使相關法律由選舉管理機關來執行或主管，其修改過程從提案開始就是政治過程，再獨立的選舉管理機關頂多也只有修法建議權，而無單獨的修法提案權。

(四)我國似可對照於此等四國的民主發展歷程，從中確立我國中選會的權責內容

參照英國、日本、韓國與泰國等四國選舉機關之實務經驗，我國中選會之未來方向如果定位為「政府型或混合型」，則應該有民主成熟、司法體制嚴謹等制度面條件來配合；如果中選會定位為「獨立型」，則應該被賦予更大的調查權與起訴權、獨立之人事與預算等資源，同時中選會也應該負起更大的政治責任，在選舉爭議或民主發展過程中扮演更重要的角色。

第二節 政策建議

綜觀我國中選會之發展歷程，可說是「行政實務」先於「法律規範」。《中央選舉委員會組織法》雖遲至民國 98 年才完成立法，但中選會以選務主管機關之地位，已經運作近 30 年之久(自民國 69 年設立)。透過歷年來各種選舉辦理經驗之實踐，中選會在選務上的公正性已普遍獲得社會公認。若中選會只負責選務，維持近似英國與日本的政府型機關，雖然能以較低的選舉管理成本來運作，但是與現況及民主化之進展方向相悖，因此本研究僅就中選會在「混合型」下強化獨立性，與朝「獨立型」改革之兩方向提出建議。

一、在混合型下強化獨立性之改革建議(短期建議)：

1. 選罷公投法之主管機關應回歸為中央選舉委員會，中選會針對選舉管理事務具有法律解釋權、法規命令制訂權、法律案草擬權與解釋權(主辦機關：中央選舉委員會)。
2. 中選會針對選舉管理事務所作之行政處分，當事人可以直接提起行政訴訟，而不必再經訴願程序。(主辦機關：中央選舉委員會)。
3. 中選會委員採專職化，藉以提升委員專業能力(主辦機關：中央選舉委員會)。

二、中長期朝獨立型變革之改革建議如下

1. 先釐清中選會的職權(主辦機關：國家發展委員會、中央選舉委員會、內政部)。
2. 中選會應為各種選舉相關法律之主管機關(主辦機關：國家發展委員會、中央選舉委員會、內政部)。
3. 整併選舉相關之行政機關，如：行政院公民投票審議委員會、內政部政黨審議委員會於中選會之下(主辦機關：行政院院本部、中央選舉委員會、內政部)。
4. 建議修法賦予中選會對違反所管法律之行為有調查權與告發權(主辦機關：法務部、中央選舉委員會)。
5. 修法確保中選會預算獨立性(主辦機關：中央選舉委員會)。

參考文獻

一、英文部分

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).2006.*Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*.(Stockholm: Publications Office International IDEA).
- Jacobzone , Stéphane. 2009. “Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities A Comparative Overview across OECD Countries”
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44942616.pdf>
- Læ greid, Per & Verhoest, Koen, 2010. *Governance of Public Sector Organizations*. NY: Palgrave Macmillan.
- Sweet, Alec Stone & Thatcher, Mark, 2002, “Theory and Practice of Delegation to Non- Majoritarian Institutions,”
<http://islandia.law.yale.edu/alecstonesweet/PDFs/theory%20practice%20delegation%20non%20majoritarian%20inst%20w%20thatcher.pdf>
- Thatcher, Mark, 2005, “The third force? Independent regulatory agencies and elected politician in Europe”,
<http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/downloads/spp-wp-13.pdf>
- United Nations Development Programme(UNDP), *Getting to the Core: A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*(New York: UNDP Bureau for Development Policy; IFES, Center for Transitional and Post-Conflict Governance, 2005),<http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=472992>

二、中文部分

- 1990，〈選舉機關的角色及其功能之探索〉《台北文獻》94，頁 95-109。
- 2009，〈論獨立行政機關之監督〉，「獨立機關之法制定位：行政院法制研討會」論文。台北：行政院秘書處。

中央選舉委員會獨立性之研究

- 中央選舉委員會，2009，選政、選務爭議之研究意見。
- 中央選舉委員會，2011，中選會組織再造之研究意見。
- 中央選舉委員會，2013，選舉、罷免、公民投票、政治獻金、競選經費、政黨及政治團體等各項事權歸屬專案報告。
- 內政部，2009，選政、選務業務主管機關之研究意見。
- 內政部，2012，為何選政、公民投票制度規劃及政黨業務應維持由內政部主管。
- 內政部，2012，選政不宜由中央選舉委員會主管之理由。
- 行政院文化建設委員會，2010，文化白皮書。
- 吳明上譯，2005，《韓國現代政治》，森山茂德原著，台北：五南。
- 汪曉君，1999，《從行政中立論我國中央選務機關之功能與定位》，台北：師範大學三民主義研究所碩士論文。
- 宋鎮照、古志全，2008，〈從皇室、軍人與政黨三角關係分析泰國新大選後的政經發展：民主化的危機與轉機〉，「2008年台灣的東南亞區域研究年度研討會」論文。
- 周志宏，2006，〈我國獨立機關建制問題之研究〉，「第一屆公共行政與公法學術研討會」論文（12月15日），台北：台北大學公共行政暨政策學系。
- 施曉光，2011，爭主導選罷法內政部、中選會重燃戰火，自由時報，2011年4月4日。
- 孫瑋，2008，〈民主國家獨立機關創建理由與制度定位：兼論對於我國政府改造的啟示〉，《行政暨政策學報》，46：107-150。
- 徐秀鳳，2008，《獨立機關職掌宜包括擬訂政策—以公平交易法第25條規定為論》，桃園：中央大學產業經濟研究所碩士論文。
- 高朗，2004，儘速化解選務爭議，國家政策研究基金會國政評論。
- 許慶復等，1994，《行政委員會組織與功能之研究》，臺北：行政院研究發展考核委員會。

- 唐昊、陳喬之，2007，〈從泰國軍人干政看發展中國家政治制度危機〉，《東南亞研究》，1：16-34。
- 陳淳文，2008，〈從法國法論獨立行政機關的設置緣由與組成爭議：兼評司法院釋字第 613 號解釋〉，《臺大法學論叢》，38(2)：235-292。
- 陳佩修，2006，〈東南亞政治與經濟〉，王宏仁編：《東南亞文化教學手冊》，頁 117-148，台北：教育部。
- 陳暉淵，2007，〈美國聯邦政府獨立機關之分析〉，《競爭力評論》，10：96-113。
- 隋杜卿，2009，中選會法制化，獨立性更待落實，國家政策研究基金會國政評論。
- 黃錦堂，2008，〈德國獨立機關獨立性之研究—以通訊傳播領域為中心並評論我國釋字第 613 號解釋〉，《中研院法學期刊》，3：1-54。
- 楊昇儒，2007，扯摔打立院大混戰，聯合晚報2版，2007年5月8日。。
- 葛永光，2007，中選會組織法與我國民主政治，國家政策研究基金會國政評論。
- 董翔飛，1989，〈選舉機關應扮演的角色及其權責的探討〉《法律評論》55:7=1261. 頁 6-13。
- 劉文仕，2001，選政選務分立必要而且適法，聯合報15版民意論壇，2001年7月6日。
- 劉明堅，1983，《我國選務機關組織與功能之研究》，台北：政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 蔡季軒，2009，《我國行政獨立機關獨立性之探討：以中央選舉委員會為中心》，台北：國立政治大學國家發展研究所碩士論文。
- 鄧志聖，2003，《我國中央選舉委員會獨立性之研究》，台北：台北大學公共行政暨政策研究所碩士論文。
- 賴錦珣，2007，《公民投票法釋義》，自版書。
- 韓國政治學會，2009，《為民主政治發展而摸索的選舉管理委員會之期望角

中央選舉委員會獨立性之研究

色》研究報告書)。

蘇永欽，2008，〈我國憲政體制下的獨立行政機關(上)(中)(下)〉，《法令月刊》，59：1-3。

四、日文部分

大西裕，2012，〈選挙管理の多様性—選挙管理機関から選挙ガバナンスへ〉，日本選挙學會 2012 年度研究會之報告論文。

井出明，2005，〈サイバーデモクラシーから考える在外国民の選挙権〉，情報處理學會研究報告。湯淺壑道，2008，〈各国の電子投票制度〉，『九州国際大学法学論叢』第 14 卷第 3 号，頁 21-89。

岩崎正洋，2011，〈政治における不祥事と利益誘導政治〉，《政経研究》，48(1)：27-46。

三、網站部分

大阪府選舉管理委員會事務局，<http://www.pref.osaka.jp/sennkan>。

日本總務省電子政府窗口(「組織・制度の概要案内—詳細情報，総務省」)
<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Organization?class=1050&objcd=100145&dispgrp=0110>。

日本總務省，http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo06.html。

日本名古屋市議會，http://nagoya-aichi-2011.com/01_03.html。

北愛爾蘭選舉登記官選務工作。(資料來源：
http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_the_United_Kingdom)。

英國選舉委員會的官方網站，資料來源：
<http://www.electoralcommission.org.uk/>。

泰國選舉委員會，資料來源：<http://www.ect.go.th/english/about.html>。

韓國中央選舉管理委員會，網址 <http://nec1963.tistory.com/679>。

韓國中央選舉管理委員會網頁關於中央選舉管理委員會地位與沿革之整理。

參考文獻

網址：http://www.nec.go.kr/nec_new2009/necintro/nec_intro_history.jsp。

韓國中央選舉管理委員會網頁中關於中央選舉管理委員會業務範圍之整理。

網址：http://www.nec.go.kr/nec_new2009/necintro/nec_intro_sg.jsp。

ACE (Administration and Cost of Elections) ，「選舉行政與成本之選舉知識
網絡」 (The ACE Electoral Knowledge Network) ，<http://aceproject.org>

http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=613 ，

National Election Commission, 2013, *Election, the Heart of Democracy*, Republic
of Korea.

中央選舉委員會獨立性之研究

附錄

一、附錄一：深度訪談摘要

時間：102年5月22日

訪談對象：內政部簡任文官

一、請問內政部在我國各級公職人員選舉中，所扮演的角色與功能為何？可否請您從歷史沿革與功能來說明。

答：在民國69年以前都是以地方選舉為主，所以主要是台灣省政府在辦理選舉。其實，民國38年政府遷臺後，39年就由台灣省政府訂定台灣省各縣市實施地方自治綱要報經行政院核定後實施縣（市）與鄉（鎮、市）自治，許多選舉業務也多由台灣省政府辦理，內政部只是監督角色。例如在辦理選舉時，有些政策決定是由內政部報行政院核定，或是內政部做政策指導等。早期內政部的人力單薄，如選舉科只有一個科長帶一個專員。69年公職人員選舉罷免法制定後，依該法設立中央選舉委員會，以及直轄市、各縣市選委會，當時的中選會主任委員是部長兼任。而選務推動固然是中選會在做，但是，內政部除了法律制定外，在選舉時亦配合投注大量人力、資源，當時選務執行內政部民政司、戶政司均會動員相當的人員兼任協助。例如候選人名冊造冊，是戶政機關在做，不是選務機關做的。其他選務機關沒有能力去做的，也是行政機關去處理。而地方選舉的人力動員方面，也是透過省民政廳、地方民政局、鄉鎮市區公所動員。整個選務固然是以中選會為核心的規劃去處理，但動員還是在行政體系內動員。這些人力，包括地方選委會的行政人員，都是以民政人員為主。內政部長期以來就是負責選罷法律的制定，至於選罷法的解釋，在部長兼主委時，很多法令的解釋都是兩個部會相互協助的。有一陣子確實相當借重中選會的「常置人力」來協助，本來法律執行機關就有權解釋，這部分並不影響政策擬定。部長兼任主委時，同一個長官指揮下，兩邊配合無礙，89年以後，部長不再兼任主任委員會，各自的獨立性越來越高。在選務動員方面，既有的體系已經成熟，地方選委會本來就隸屬中選會，地方選委會人員都是民政人員，運作上也沒有爭議，內政部仍是固守在法律政策的制定這一部分。至於選舉期間，中選會受限於人力，需內政部協助指派人員兼職，內政部亦均全力配合。在分際上，沒有太大的問題。內政部與

中選會長期以來搭配的很好，即便部長不兼任主委，合作也有相當默契，包括法令訂定。如內政部要訂定法令前，也會徵詢中選會意見。即使選政、選務雙方有不同的立場，但在整個業務的推動上，雙方仍是儘量合作。

二、依據「國際民主及選舉協助組織」(IDEA)之見解，將各國選舉機關分為獨立機關型態、政府部門型態及混合制等3類。我國中選會係為法定獨立機關，但選舉事務又分別由內政部及中選會掌管，就您的研究觀察，我國中選會應屬於何種型態。

答：談中選會的獨立性，我認為從選務的角度來說，是具高度獨立的角色。不過，中選會仍是在行政院體系下，屬行政院所屬機關，從組織法角色來說，中選會在行政院組織法中明定為獨立機關，但其成員包括主任委員、副主任委員及委員均由行政院長提經立法院同意後任命，此一設計似乎很難把主委、副主委完全獨立於行政權最高首長的指揮監督，又組織內部都是層級節制編制的公務人力，賦予它某種程度的職權，是不到完全獨立機關的型態，我將它歸納在混合型態。這種混合型態，我認為與荷蘭較相似，選務由選委會處理，選舉法規制定由內政部門處理。我國一開始是仿效日本制度，但又設定與內政部為平行機關，所以早期是內政部長兼任中選會主委，與內政部既平行又有密切關係。日本中央選舉管理會是總務省下的特設機關，職權侷限於候選人登記等，而法令制定、投票所設立等，並非由選委會處理。我國的選舉相關業務，某一部分的職權是由行政體系的內政部處理，但是在選務方面，擁有更高的獨立行使職權權力，包括候選人資格的審定、設置投開票所、選舉結果公告等。不同於完全獨立機關，如泰國，泰國的選舉法令都是由選委會自行制定，並由其辦理選舉與仲裁選舉爭議。目前很多國家的選委會都不直接碰觸法律層次的制定，有些是訂定管制規則。我國的選舉政黨補助，按照選舉結果計票核算補助金，這是中選會處理，其他包括進入政黨門檻等都不是中選會處理。我國的制度很難借用國外來比擬，某種原因可能因源歷史發展及符合國情需要的設計。我認為我國中選會不可能變成一個完全獨立機關型態，固然有一點政府機關型態，但仍有某種程度的獨立性存在。因為我國中選會成立是為公正辦理選舉，選務由委員會處理，而非由既有的行政體系處理，即便地方的選務是行政體系在做，實際上，它也是用選舉委員會的名義來辦理。

三、民國 69 年中選會成立以來，至民國 98 年中選會組織法通過迄今，中選會在歷經第三波民主化發展過程中，為維護競爭性選舉制度的超然公正、不偏私，乃是威權政體轉型朝向民主化的重要機制。就您的研究觀察，中選會在歷年的運作下，其獨立性的問題與爭議何在。

答：各國雖有將某些機關明定為獨立機關，但其獨立的程度則有差異，以我國之設計而言，將獨立機關界定為「依法令獨立行使職權的機關」，我認同這樣的思維。以中選會角度來說，在選務方面行政院不會干涉，中選會所做出的決定，包括對下屬機關為辦理選舉或投票所做整體的決定，有一定的羈束力。選務怎麼處理，中選會必須負全責，至於這些決定是否讓所有的民眾覺得這是公正的作法，這是另一個層次的問題。不論如何，在選務方面的決定，行政院是不會干涉。例如，公職人員遞補與否，行政院不能干涉，但法院的判決也有其羈束力，並非完全獨立不受審查。中選會不像 NCC，NCC 是比較涉及政策面的決定。當定性在選務時，我認為不會有爭議問題。以依據法律獨立行使職務方面是沒有問題，但中選會若負有造法職責，既涉及行政院政策之推動，行政院既有審查權，則難謂不受行政院指揮監督，自會有爭議。

四、中央行政機關組織基準法明訂中選會為獨立機關，中選會並於民國 98 年完成法制化工作。中選會運作迄今，就您的研究觀察，中選會的獨立性是否有效提升，若否，其問題何在；解決建議為何。

答：中選會 98 年完成法制化後，就運作而言，我認為與法制化前相同，均維持其在選務上一貫的獨立性，諸如委員會決議 101 年總統與立委合併選舉之作業即屬一例。當然中選會法制化後，一再爭取將二個機關分管的選政與選務由該會統一辦理，我個人認為兩個行政院二級機關業務如何分工，行政院本有權決定，就行政人員而言，也不會去堅持業務一定要由何機關辦理，不過，長期以來內政部負責二項選罷法的制定，中選會依此二選罷法辦理公職人員及總統副總統的選舉工作未生爭議。一般立法院議案只要涉及選舉政策，也是內政部要去說明，中選會則是基於選務立場列席。就選罷法的修正與解釋，在目前的狀態下，中選會均可以提出意見與修法條文，長期以來，內政部也會尊重。但有些內容雙方意見相左時，內政部也會在審查過程將中選會的意見並陳行政院審酌，若涉及選務部分，內政部則會尊重中選會的意

見，因為選舉是中選會辦理。例如，一開始在談不在籍投票時，中選會一開始似乎很開放，但真的要推行時，中選會卻保守了。為何會這樣，因為政策的決策者、列席者如主委、副主委，態度比較開放，但辦選舉的是下屬幕僚規劃，他們會擔心出問題，給予長官的訊息自然就會比較保守，內政部在推動不在籍投票政策時，就必須一再與中選會協調溝通。雖然選罷法沒有明訂主管機關，但二法都是內政部起草，內政部以主管機關立場到立法院說明，包括後來的公投法也是未明定主管機關，也均由內政部起草，內政部負責向立法院說明，雖立法委員認為該法主管機關是行政院，行政院都還是指示內政部列席說明，中選會如有修法意見，當然可透過向內政部表達意見來處理。

至於提到如何強化中選會的獨立性，我還是認為從選政與選務的明確劃分著手。基本上來說，法律的制、修是選政的事項，法案並沒有分中選會提案或是內政部提案，要經過行政院提報立法院。即使這些法的修正案，送到立法院，行政院就要內政部長或次長列席說明。何況中選會辦理選舉不單純是中央這一塊，還有很多涉及地方公職人員的選舉，都是在地方制度法內有規定，這一部分仍宜由內政部主管。當然選舉的事務有一些是可以在細則訂定的，細則是由內政部會同中選會訂定，比較細的規範需要尊重中選會的作法來處理，既然是會同，基本上任何的條文都是二個機關已經達成共識才提出，這部分沒有問題。如能將實體法與程序法的規範劃清，如地方公職人員的選舉、任職、解職、辭職等規範都在地方制度法內規範，選委會只是在符合補選條件時啟動補選機制，這就是選政與選務的劃分。選罷法有很多程序的規定，但也有很多實體要件的規範，像不在籍投票就是一個例子，辦理選舉時，如何讓大家方便來投票，似乎僅涉及程序，但從行政院的角度來講，這牽涉到人民參政權保障。就這概念來說，就很難完全將這個程序切割出來。以現在的中選會來說，如果要將選政選務都歸到中選會，會產生很大爭議，包括公投法、政治獻金法、政黨法要不要中選會主管的問題。比如選舉補助的問題，早期在選罷法有規定，這些都是涉及到政策，補助金的金額額度等，並非只是程序上的問題，而是涉及到國家的財政等等整個的考量。選罷法內有太多屬於實體面的問題，選罷法運作多年，已經成形，不可能將它分成二部分。但比較細緻的部分能不能再簡化，完全由選委會訂定細緻規則，完全按照規則來運作，這些規則也只是程序性，非牽涉到政策面的問題，如此雙方比較

不會有爭議。以目前來說，選政選務都給一個機關，仍是存在問題的，即便把選罷法交給中選會，但公投法仍存在政治性問題，如此中選會的組織要擴大到什麼程度，又是一個問題，又是否會衝擊中選會獨立機關的獨立性，更值得商榷。

至於中選會提到內政部一個科主管多部法律，人力不足會影響品質問題。我認為政策性與事務性的東西是不同的，事務性需要靠人力，政策性是靠頭腦，現在的公民參政科負擔較沉重，但這些決策不全靠是行政人員自己做，是需要借助外界的學者專家共同研擬，借助各機關提供意見。政策的擬定，例如政治獻金法，內政部是法的主管、法的擬定，但是法律在落實時，是監察院在做，有一部分是中選會在做。任何內政部的一科做的決定不是一個科做的決定，是一個司一個部。涉及到這個案子的所有簡任人員、科長來討論，討論定調後，開座談會請各界學者專家、地方代表、中選會參與提供意見，我們再將意見彙整，再提交部內的法規委員審議，是以部的立場，不是以科的立場在處理。目前民政司的人力是吃緊，但就一個法律主管機關來說，在政策的擬定過程中，不單是靠內部的能力去處理，包括靠外界相關資訊的提供，例如學者的委託研究等都是非常重要的參考依據。

以台灣目前的環境，要一個完全獨立的機關，我覺得很難。中選會是委員制，是合議制，如何依法令來規劃辦理選舉、監督下級選務機關公正辦理選舉，以及以其準司法角色，公正裁決選舉爭議案件，就可以高度確立其獨立性，一旦涉及選政的主管，自難以脫逸行政院指揮監督，反而影響其獨立性。

時間：102年7月3日

訪談對象：中選會退休文官

一、中央選舉委員會於民國九十八年完成《中央選舉委員會組織法》的立法；並因民國九十九年《行政院組織法》的修法改制為「獨立機關」。在改制獨立機關後，您認為中選會在組織與權限上，中選會要作何項調整？

答：中選會依據選罷法設置，隸屬於行政院，民國九十九年行政院組織法修法將中選會改制為獨立機關。法制化後，可以說形式上是要中選會獨立，但是在組織架構上，我認為有些地方可以調整。因為中選會在未法制化前，所屬的選舉委員會，與縣市一級單位相同，選委會設主席，縣市政府設科，後

來將科的職等升改為局處；之後，中選會在協調聯繫上會較有困難。所以，雖然中選會在組織上是獨立的，但在運作上變得比以前困難。因為選舉委員會設置的人員很少、職等高時，可以跟相關單位溝通，例如要調用開票時的人員、場地。在權限方面，我認為既然要讓機關獨立運作，應該要讓它達成設置這個機關的目的。選委會設置的目的是要公正、公平辦理選舉，應該要給它適當的權限。在職權上應該要有立法權，即制定法律的權限，第二，要有執行行政法律的能力，第三，對於人員的執行要能監察，以及違規事項的處置。我認為這在權限上應該要完整，才能獨立運作，現況必須往這方面來調整。

二、我國獨立機關之法制，所謂的獨立機關，獨立於何？又中選會在獨立性的性格上，應展現在哪一個面向？

答：就選舉機關來講，依據行政院獨立機關建置原則，行政院對於獨立機關的業務不能監督。而立法院也不能就具體案件監督，只能對規則或法制上的監督。行政院當初在審查法規時有表示，中選會作為獨立機關不受行政機關的干涉或監督。所以，中選會委員會所作出的決定，行政院不能干涉。但是，中選會要獨立想要擴展的是職權的行使上能有獨立性，獨立性不是組織法上給予獨立性就能獨立，要有配套措施。第一，政黨必須要有共識，現況是中選會變成政黨朝野之間角力的場所，政黨在執政與在野時所持的思維不同。如果政黨不讓中選會有獨立行使職權的機會，在任用與提名委員時，常會影響中選會能否獨立運作，雖說不是會有絕對的影響，但難免會有關連。現在中選會的法制較完整，要有違法的情況發生是不可能的，因為裁量權受限，只要有發生爭議，需要裁量的部分，都儘量訂在法規中，也因此法規就變得很詳細，委員會能裁量的是技術性問題。既然中選會作為獨立機關，就應該讓中選會能獨立行使職權，不受其他機關干擾。法律賦予中選會辦理選舉，在辦理選舉的過程中，中選會能有自己的決定，而不是依據其他機關的決定而變動執行。中選會不是在爭選政，若真的要把選政都給中選會，中選會也不能接，例如地方自治，縣市長選舉要不要選，這都是選政政策問題，選舉機關只是辦理選舉。又例如，選民資格年齡是 20 歲或是 18 歲，就不應該由中選會決定。然而，既然要選委會辦理選舉，就應該在選舉作業上，例如要不要提前投票、投票方式、通訊投票方式等，選委會公平公正舉辦選舉，在

選罷法中規定要推動與施行的部分，都應該是選委會作決定。投票作業方式、讓選舉作業順利完成等不應該是選政要干涉的。中選會不是爭選政，所有關於政策的研究，組織法中選舉制度的規劃，現況是中選會連規劃的研究都不行，內政部認為這涉及到行政，所以中選會不能研究，則中選會的獨立性就沒有意義。選委會是合議制，決定是委員的共識才能推動，內政部是首長制，一人就可以決定。選舉作業方面本來就應該公開公平公正，因此不該由一個人決定，而是要取得共識，這類的權限不應該劃到行政上，應該是落實在選罷法上。每一個選務都有標準作業程序，例如期程的規定，辦一場選舉要投入十九萬多人力，這些人員並非都是選委員的人員，而是臨時調來的，要調動這麼多人員且順利完成選舉，是不容易的，如果沒有標準作業程序，怎麼達成。中選會的委員是受到任期的保障，依據中選會組織法第三條同一政黨不能超過一定的比例，形式上與事實上就是靠這條在維持獨立性。但是委員難免仍會有政黨的思維在，不過，作出的決定只要能符合法律，能說它不具獨立性嗎？在作業程序的運作過程，主席就是佔優勢，主持會議，要不要開會，涉及技巧運作的部分，但是並不違法。

三、依《中央選舉委員會組織法》第二條規定，中選會是否具有總統副總統選舉罷免法、選罷法，與公民投票法的立法(修法)提案權？其提案權是否可以解釋成專屬提案權？

答：中選會有選罷法第八條的立法依據，許多重要項目已訂在作用法，根據作用法訂定組織規程。民國 89 年的修法，為了解決這問題，訂定中選會組織法，同時將一百二十條細則給中選會訂制，當初的立法理由是選罷法應該由中選會制定，但這法案行政院不同意中選會提案，一定要透過內政部。當初選罷法在制定時，內政部主張它是選政機關，只要涉及法律編定或是政策，都不屬於中選會權限。有關法律的部分，一律刪除，只留下法規，例如中選會監察人員的任用規定，只要涉及授權的部分，中選會才能做，但法規的政策研究、法規的擬定，都不屬於中選會。目前，依中選會組織法第三條，中選會沒有法規的提案權，不能獨立。中選會在執行運作上，發現怎麼做較適當，建議提案至內政部，內政部同意的話，就會提案修法，不同意見就不會上呈，則不能提到行政院審查，沒辦法到行政院就沒辦法到立法院。以往，有時候是行政院在審查時，中選會再表示其意見，但這並非是很正統的方式，

中選會也只能在會中再放炮。現在選政立法權在內政部。目前，第三條是不給中選會專屬提案權。細則修法也是內政部主管，中選會有意見只能報給內政部，同意會納入，不同意就沒有。中選會無法直接提意見至行政院，因為行政院認為這是內政部的職權，所以行政院不會接受。目前，以選政機關的立場，中選會是內政部的次級機關，因為中選會得依據內政部的解釋來執行。目前的狀況是，只要涉及到法規或是法規的解釋，都是在內政部。執政黨應該要有讓選舉機關公正公平獨立運作的心態才有可能解決。現在立法院想將選政選務合併，幾次提案，但行政院都否決。要尋修法，也很難。中選會一直表明如此的作法讓選委會的職能無法發揮，為何選委會今日會這樣，因為選委會是選務機關，不讓它去做政策的改變，如何去做最有利選民投票的行為，這職權不給中選會，如果內政部本身很強，能訂定周延的法規，也沒有關係，但在選委會成立後，內政部的選舉業務已移撥給中選會，如此，法規的業務也應移撥給中選會。當初中選會成立時，主任委員是內政部長兼任，內政部辦理選務人員亦兼任中選會人員，二者事實上是合一的，但是中選會的人員是實際辦理選務作業人員，關於選務的想法與接觸都較完整。至民國89年，中選會主委改為專任後，這問題就出現了。過去，中選會的秘書長兼任內政部顧問，內政部的民政司長兼任中選會的副秘書長，二機關間雖負責不同業務，但雙方都有表示意見的機會，所以相安無事。到組織法調整後，內政部的許多業務開始移出至其他機關，業務漸漸縮減，內政部不肯將選政業務交出，變成大家在搶工作、搶權，加上行政院要內政部掌握選政。中選會的政治性很高，如果委員都採專任，在提名過程中，只要幾個人被杯葛，則委員將難以產生，中選會的運作也將受到影響。地方選委會的主任委員是縣市長兼任，是為了順利推動選務，例如投開票所的場地租借。依據現在的中選會組織法，如果地方選委會有明顯違法，中選會可以撤銷他們，這是監督地方選委會的方式。地方選委會是中選會的所屬機關，中選會是獨立機關，但地方選委會不是，然而，如果不讓地方選委會以類似獨立機關的型態存在的話，不好處理它。中選會組織法制定後，地方選委會降為四級機關，使得地方辦理選務越來越困難，選委會與縣市政府協商不佳。中選會的業務非常特殊，需要常與其他機關溝通協商，中選會的秘書長職等從十四級調為十二級，如此造成中選會與其他機關協商有困難。

四、長年以來內政部與中選會的政策協調機制為何？不同時期(69年以前、69年到89年，以及89年以後)是否會有不同的互動型態？

答：69年以前，沒有中選會，選舉是內政部辦理。69~89年，中選會主委是由內政部長兼任。89年以後，中選會的主委改為專任，內政部主張主管選政，選舉研究經費只編列在內政部，中選會沒有研究經費，中選會只能從研考會、國科會爭取研究經費。事實上，如電腦投票作業，這是技術性問題，應該由中選會來做。在內政部長兼任中選會主委時期，中選會所送的建議案，內政部通常不會審查就直接送出去。但主委專任後，中選會所提之建議案，得先提到內政部法規會，如果內政部不同意，則不會送交。中選會的意見是提供內政部參考。即使現在中選會是獨立機關，行政院仍不接受中選會送交之公文，中選會得經由內政部送交。中選會是選罷法的唯一適用機關，卻對選罷法沒有絕對的解釋權與立法權，如此，怎能稱為是唯一的適用機關。中選會雖然是獨立機關，但仍不能對抗行政院。

五、當前內政部主管選政、中選會主管選務，您認為這樣的運作有何不妥？又您認為應要如何調整？

答：選委會要讓它達到它的設置目的，就應該讓它獨立，不光是法制上讓它獨立，而是朝野都應該有讓它獨立的共識，以及讓選委會的職權能完全發揮。法規的部分，選委會沒有修正的權限，不能訂定適合執行並負責任的法規。在推動上雖然人力不足，但在選舉期間可以調借人員。另外，選委會有沒調查的權限，對違規事項要裁罰，調查權有限。還有政治獻金的問題，政治獻金涉及選舉的公平性，如果選舉機關能有政治獻金調查規範的權限的話，選舉才會公平，如何規劃讓政治獻金的規範合理，這對選舉的公平是關鍵。但如果中選會有這權限，則業務將會擴大。例如韓國，韓國有政治獻金課與選舉課，政治獻金課的人員比選舉課多。又如美國，選舉委員會不辦選舉，而主管政治獻金，因為政治獻金若不好好管制，則影響很大。目前我國的政治獻金業務管轄權在監察院，我認為目前並未達到制定政治獻金規範的目的，應該是要當違反政治獻金規範時，中選會能取消其資格，即具有政治獻金的調查權，如此才有意義。如果中選會有這權限才是完整化，中選會不辦選舉時，平常是沒業務的，這都與國外的選委會不同，平日是辦理戶政或其他相關業務。而在位階上，韓國的選委會是憲法層次，我國選委會雖是獨立機關，

卻不能對違法候選人或當選人裁罰。如果要讓選委會正常化，這些都得處理。不過，如果選委會的委員是真正的獨立，該怎麼做就怎麼做，不像其他機關首長有政治責任，選委會是合議機關，考慮的是專業性、公平性，獨立機關要有專業性，才能運作良好。我一直強調，中選會不要整體的行政，因為也無法負擔，我們要求的是針對選罷法的部分，中選會是選罷法的唯一適用機關，選罷法的立法權、提議權應該給中選會。

日期：102年12月4日

訪談對象：國內法政學者

一、中央選舉委員會於民國九十八年完成《中央選舉委員會組織法》的立法；並因民國九十九年《行政院組織法》的修法改制為「獨立機關」。在改制獨立機關後，您認為展望未來中選會的組織與權限上要作何項調整？

答：獨立機關不論是就學理上或是實務上一定有其特定任務需要而存在，為了捍衛選舉中立、選務公平才會有中選會這個獨立機關，又如為管制媒體中立而有NCC存在。當一個組織成為獨立機關之後，必須有幾個特色，一必須是合議制機關，雖然黃錦堂老師講過「獨立機關可以是首長制機關」，但其實這在各國並不存在，也無法成立。當一個首長有特定政治傾向時，則此機關將會偏向此政治傾向，因此為了防止機關不獨立，獨立機關的建制必須是合議制，且成員數不能過低，至少要7-9人以上，甚至不排除到13人的可能性。以中選會建制來說，有專任委員、兼任委員，大致上符合合議制的特色，也符合7-9、9-13的人數規模。再來，為了確保獨立機關獨立性，還必須讓同黨籍、黨派的成員數低於三分之一以下的比例。第三，機關作成決定時必須是合議制，且是多數決。第四，成員提名方式要確保其獨立性，這是很困難的，在我國有好幾種提名模式。第五，為了確保獨立性，組織母體對其監督只能作適法監督，不能作適當監督，中選會仍是二十九個部會之一，它是行政院所屬獨立機關，組織母體只能對其職權行使合法與否，不能監督其職權行使適合與否。第六，成員任期須有保障，即任期制不隨政黨同進退，且停解職的要件須極為嚴苛，這是獨立機關的特質。以上中選會大致上都符合。而中選會的組織與職務要作何調整，則要視中選會是否有選政權而定，若有選政權，中選會內部組織編制將再增加調整，既有的組織法部分，就獨立機

關的建制來看，目前是標準型的獨立機關建制。

二、由內政部來主管《總統副總統選舉罷免法》、《公民投票法》等法律案的立(修)法，其利弊為何？

答：內政部是公民投票法制定、修改、法律解釋機關，這是選政，就執政者而言，權限在內政部較好操作。而就組改活字典現任研考會主委宋餘俠的角度來看，會認為選政選務要合一，一是中選會組織建制已完成，二是以各國實例來看，幾乎一半以上的國家是選政選務合一，三是不能用永續執政掌權的角度來看。以宋主委的觀點來看，唯有選政選務合一才能停止爭議，他會希望內政部組織法內的處務規程的選政拿掉，但宋主委忽視了這拿掉後中選會會再「長大」，選務處可能不會變，但法政處會再擴大，因為必須多了公民參政，則內政部與中選會之間的爭議仍會出現，甚至會出現「雷同科」。即內政部有公民參政科，也許公投法會切過去給中選會，但內政部仍管轄人民團體的公民參政，中選會的公民參政會變成公民投票科，還有選舉法制科。選罷法是對人的投票，公民投票是對事的投票，如果中選會說只想要選罷法的選政，但其實是也要公民投票法的選政，這是遲早的問題，或者說，選政選務無法劃分清楚。如果中選會能有選罷法的選政，則公民投票法的選務也是遲早能掌握的。

而下一波中選會要的權限就是宣誓條例，宣誓目前是內政部民政司的權限，上至總統下至所有民選人員的宣誓。如此，中選會與內政部會出現共識，如果宣誓權限在內政部，則為何選政一定得切割至中選會？另一是政治獻金法，政治獻金法規定選舉日確定前一年期參選人可以設立帳戶從事募款，這本質也是與選舉有關，我稱之為選政選務的外溢效果，即非選政選務的核心事務，就會成為下一波戰場。中選會現在宣稱只聚焦在選罷法，選政是指選舉不要公投，但事實上，這是鯨吞蠶食策略。宋主委對選政選務的理解是認為二者模糊不得，但事實上，選政選務牽涉的法律問題不僅於此，如宣誓條例、政治獻金法等等，雙方會去爭這個。若選政仍是由內政部主導，則內政部要負起政治責任，中選會僅負選務中立責任。而獨立機關是否要負政策成敗責任？這得看是如何設計出來的獨立機關，因為獨立機關有成員的任期保障，政治課責要操作精確有其難度。

三、當前內政部主管選政、中選會主管選務，您認為這樣的運作有何不妥？

您認為是否有調整的必要？

答：中選會的職務是否應包含選政。過去，中選會在組織法的設計上，涉及到中選會組織法、內政部組織法以及內政部組織法的子法如內政部處務規程。實際上，早期內政部關於選政的職務與權限是規定在內政部處務規程，民國一百零一年修正的中選會組織法中，中選會只有選舉事務的職權，這是從內政部組織法與內政部處務規程經年累月的規定沿革下來的。然而，選舉事務是否包括選舉的政策決定與政策執行事務，此涉及現有內政部處務規程的解讀，因此，才會解讀中選會組織法中的選舉事務專指「選務」。以 2012 年總統選舉與立法委員選舉合併選舉為例，這是一個標準「選政」的決定。最近這一波要求選政選務合一改歸獨立機關的聲音是來自民進黨的壓力，以李俊俤為首，民進黨黨內共識認為 2012 年立委選舉的氣勢無法對應得票率，是因為選舉期程合併選舉受到一定程度的影響。實際上，如果將選政權限給選務機關中選會可能會出現更大的混亂，大概可以分幾個面向。選政可以分為三個部分，一是選舉是否要合併舉行，在沒有法源下的政策決定，這個選政是空殼子，它當然有政治算計，但不代表變成獨立機關之後，不可以合併舉行，是否合併選舉等這類政策決定，即使改成獨立機關或併入獨立機關職權，並不會改變現有的或過去以來的狀況或決定，也不見得能減少政黨的算計，雖然法規規定同黨委員不能超過三分之一，但實際上無黨籍的委員有其一定的政黨認同存在，或背後因為族群、朋友關係、提名淵源關係等等，其實已隱含著一樣有權決定是否合併選舉，所以，這只是將政治爭議移到選務機關處理，卻也不見得會比較公平。第二，長久以來的選政是指內政部有選舉法規的制定權、修定權與解釋權，這是實際上的選政，若交給中選會，則各有利弊得失，利是中選會組織內處設置的名義正當化，但法律制定仍是得經過行政院院會的審查，中選會所做出的法案決定仍可能遭行政院院會反對。第三，選政是有關跟內政部權限間的拔河，這必須從個案實例來看，如選舉前一年必須完成選區劃分公告，縣議員的選區劃分是中選會公告，但地方制度法又規定離島選區需劃分獨立選區，而地方制度法並不歸中選會管，即使將選政併入中選會也是，此類事務涉及地方制度規定便造成中選會與內政部之間的爭議，即權限間的拔河。內政部有地方制度法的政策決定權與法律解釋權，另一是選政的拔河權限，對內政部來說，如果選政給中選會，則

會影響內政部對地方制度法的解釋權，與選舉罷免法產生競合，現在選政在內政部，則即使選罷法與地制法產生競合仍可解釋。選政與選務合一是否就能解決問題，我的看法是不見得。

現在棘手的是，在一百零一年修法後，已讓中選會的組織變大，如果沒有選政權，組織內人員龐大，在組織法上是講不通的。而內政部組織變小，許多職務劃分出去。目前主要是政治決定，也就是執政黨執政者反對，當面臨政權保衛戰時，則未必對中選會這個獨立機關有責，對執政黨來說，選政在內政部則選舉合併與否的決定自由度很大。中選會即使有選政，但法律的解釋權仍在內政部。黃石城主委認為內政部主管選政、中選會主管選務並無不妥，黃主委時期的中選會組織非常迷你，是不分處的時代，與現在的中選會不同。若就較近期的主委角度來看，則會認為不妥，一是全世界沒有一個獨立機關是這麼小的，且有一半以上的國家是選政選務合一。

訪談時間：102 年 12 月 5 日

訪談對象：內政部民政司簡任及薦任文官各一人(共 2 人)

一、中央選舉委員會於民國 98 年完成《中央選舉委員會組織法》的立法；並於民國 99 年《行政院組織法》的修法改制為「獨立機關」。在改制獨立機關後，您認為展望未來中選會的組織與權限上，中選會要作何項調整？

答：選舉政策與選罷法主管機關無法切割選舉政策的內涵包括選舉權、地方制度（如地方民意代表名額及任期）、候選人消極資格，以及近年廣泛討論的不在籍投票等，皆透過選舉罷免法（以下簡稱選罷法）落實。既然整體選舉政策由內政部擬定，相關政策的執行又必須透過選罷法的修改，因此我們認為選政跟選罷法的主管無法切割。選罷法主管機關並非唯一有權解釋機關，內政部雖為選罷法主管機關，但在具體適用法律上並未壟斷解釋權。中央選舉委員會（以下簡稱中選會）在選務工作的辦理上，經常遭遇適法性的爭議，必須就選罷法做出統一解釋，亦有其法規解釋權限。

二、由內政部來主管《總統副總統選舉罷免法》、《公民投票法》等法律案的立(修)法，其利弊為何？

答：中選會於 98 年組織法制化後被定位為獨立機關，有其任務跟使命。雖中

選會於法制化後人力增加，但就選舉法規之主管業務，人力充沛與否並非主要考量。就整體選舉政策與選舉事務，應以目前分立方式較能達到政策目標。舉例來說，目前行政院推動山地原住民區自治，地方自治選舉是地方自治的基本條件，牽涉到原住民區長及區民代表的選舉，選罷法勢必配合修正，尚且必須考量整體地方自治及相關選舉法規的配套。此類業務向來由內政部民政司公民參政科統籌規劃，例如總統副總統選舉罷免法、公投法、政治獻金法及政黨法的草擬，內政部除主管選舉政策，同時亦主管地方自治、人口政策等全國性政策，便於就整體國家政策作統籌思考。

三、長年以來內政部與中選會的政策調整機制為何？不同時期(69 年以前、69 年到 89 年，以及 89 年以後)是否會有不同的互動型態？

答：過去中選會主委曾由內部部部長兼任（亦有少數幾任由政務委員兼任），黃石城主委後才改為專任，98 年中選會組織法制化後，選舉事務（從選舉公告到選舉結果公布）為其法定職掌範圍，內政部必然予以尊重。事實上，內政部與中選會就選舉法制上的溝通協調行之有年，例如選罷法及相關施行細則的修改過程中，涉及監察員遴派等實質選務層面的相關規範，內政部必會會商中選會統籌考量並給予尊重，因此實務運作上少生爭議。中選會 98 年組織法法制化之過程中，亦曾就法規解釋權進行討論，現制下內政部就選罷法的統一解釋權僅限於選舉政策，就選舉事務之解釋權屬中選會職責，中選會就其職權之法規解釋不需送內政部核可。唯有兩者法規解釋恐生矛盾時，尚需由內政部邀集法務部及中選會等相關機關共同會商，統一裁決。

四、當前內政部主管選政、中選會主管選務，您認為這樣的運作有何不妥？您認為是否有調整的必要？

答：日本亦有類似選務與選政分立的機關建制，日本總務省轄下設有選舉委員會及自治行政局選舉科，經恰該省公務員相關業務分工，有關選舉法規法案提案權係屬選舉科業務，而非選舉委員會。此外，獨立機關設置之初就定調為管制性與裁決性機關，雖 NCC（國家通訊傳播委員會）與公平交易委員會皆主管相關法律，為我國選務與選政分立有其歷史脈絡，並未預設獨立機關之建制即代表選政與選務合一，個別獨立機關之設置各有其考量，不可一概而論。

中央機關權責劃分屬行政院職掌範疇，絕非內政部所能主導。選舉政策的形成與執行過程中，例如單一選區兩票制的修憲過程，或政黨補助門檻的訂定（涉及國家財政支出），在在影響國家中央與地方關係、地方自治以及政黨政治，選舉法規更不僅選罷法，尚包括政治獻金法等法規，環環相扣，為就國家整體政策進行通盤研擬，內政部有其統籌規劃之必要。

行政院《獨立機關建制原則》明訂獨立機關業務不涉及政策諮詢與協調統合，然而選舉政策之實務工作上，經常必須提供行政院所屬各機關政策諮詢與協調統合，更涉及許多中央與地方連動關係，內政部有其政策統籌規劃執行之角色，與中選會獨立機關之性質不同。

獨立機關為維持中立客觀，設有任期制，與責任政治之概念較不相符。裁決性、管制性之獨立機關，與政策擬定機關之政治性格以及業務屬性亦有不同。此外，若由中選會統籌選務（法規之修訂及解釋）與選政（選舉執行），更可能產生球員兼裁判之疑慮。

日期：102年12月5日

受訪人：國內法政學者

一、由內政部來主管《總統副總統選舉罷免法》、《公職人員選舉罷免法》、《公民投票法》等法律案的立(修)法，其利弊為何？

答：現行就是如此，內政部有最多的資源以及相應人力與部門，而各國在選政上也是跟內政比較相關。所以內政部在專業上、人力物力配備上是足夠的。內政也與公共秩序和安全有關，選政是其中一塊。那可能比較會有政治性，因為部長是政治任命的，那對於部長的節制，常任文官可以提供專業的意見，經過立法院，受到公共的監督，甚至受到違憲的審查。如果把這個部分的修法歸到中選會，中選會就會肥大起來，就政治性高，以泰國強悍的選委會個案來說，就是一小部分的人來掌管國家的生死。以前在上課時翁岳生老師就有提到，我們是強調民主跟行政立法節制監督的國家，還是是個司法國家，經常由司法來做最後裁決。那我們講回來是說，我們是強調行政立法架構下還有包括司法監督，還是我們就信任獨立機關，讓他掌握這麼大的權力，可能會修出諸如出生地條款或是帶職者選舉要辭職的規定。

二、德國全國性選舉法規的提案修法機關與舉辦機關規定為何？是否有值得台灣參考的地方？

答：聯邦級的選舉有個聯邦選舉委員會來主管，實際上是執行權，就是選務而沒有選政。德國各邦我有查過，事實上選舉聯邦委員會跟各邦選舉委員會，只執行選務沒有選政。德國聯邦層級把選區劃分權交給另外組成的選區劃分委員會。人員組成上是由聯邦內政部長來任命聯邦選舉委員會的主任委員，再由該主任委員提名 8 位委員以及 2 位聯邦行政法院法官，所以主委有提名主導權。在任命這些成員時要適當考量國會議員席次分配。但是在相關選舉法規修法的提案權是回歸一般政府體制，由行政權負責，就是歸聯邦內政部長。比如說法律案的修改就是內政部負責，循內閣程序，經過院會再送國會。這個模式跟我國比較接近。接下來就是德國選委會的開會要公開，成員附有保密義務。成員的組成是要衡量國會(聯邦眾議院)內政黨席次比例，那關於委員組成的規範，我國規定比較寬鬆，德國比較嚴格，相關提名法律規定為：「應依照可能性加以衡量」，實踐上應該是依政黨席次比例。我國 613 號解釋在委員組成的部分是不好的解釋，我有寫過關於獨立機關文章，我覺得要參考政黨席次比例分配比較好；甚至要由政黨黨團直接提名人選，讓執政黨無法提名對自己政黨較友善的學者。德國在媒體管制設計上，是把電信跟媒體管制分開，613 號解釋是沒有根據的，美國法或外國法都有政黨席次規定，這個沒有任何依據。實踐上，之前中選會在運作上，把前中選會秘書長蔡麗雪換掉，換上親國民黨的人員，如果沒有真正在野黨的代表出席，就會亂開，因為廣義上，成員都是同一黨的，正式性程序和討論的慎重度都無法確保，長官要入侵的機會也非常大。這種委員會沒有依政黨席次比例或是由政黨黨團提名，我覺得都是錯的。之前只有蔡麗雪比較會講反對意見，在我來看，這是失控的。美國聯邦通訊傳播委員會(Federal Communications Commission, FCC)都有政黨席次規定，委員會的人數都是很少的，我覺得法律上應該正面表列。613 號解釋是不對的，解釋文中提到會侵害行政院長的指揮與責任歸屬，行政院長的同意權是一回事，我為什麼要承認獨立機關，就是因為在此領域有獨立運行的必要。

三、當前內政部主管選政、中選會主管選務，您認為這樣的運作有何不妥？您認為是否有調整的必要？

答：關於內政部管理選政、中選會管選務是否有不妥。即使中選會管選政，他的法律案制定修改還是要經過立法院，法規命令依照現行規定也是要送立法院備查，立法院視情節重大決定是否審查。讓中選會管太多選政會陷入政治紛擾，因為就管到政策了。舉例來說就是總統候選人的條件是否要有排馬條款；或是對現行的競選經費補貼的增減。因為這樣的政策對於政黨的版圖是有影響的，包括在選舉制度、選區劃分以及選舉經費的撥給，各式各樣的環節都容易陷入政治性的紛擾。甚至說選罷法的修改，可以有很多修改點。舉例來說，除了總統選舉的相對多數，立委分區與不分區席次的分配不能改之外，其他還有相當控制性的程度。甚至外國的話，還包括公民投票法的制定、修改、進行以及選舉經費的查核，是否要降低投票年齡、跟地方選務機關的關係、監督制度的建立、如何強化大選中的監票與公共參與，這些都有關政策。假設中選會要在電視上放十次廣告，廣告內容跟態度可能就使中選會容易進入政爭的漩渦。對於馬王之爭的案子，也可以在法律中規定說被開除黨籍是否會失去立委身分。德國政黨法第十條就規定，一個黨員可以被政黨開除黨籍，如果是故意違反該政黨的章程或是嚴重違反該黨的秩序或原理原則，從而對政黨造成嚴重的損害，這時候政黨內部就要成立類似法庭的組織(準司法組織)，整體決定必須以書面呈現並附上理由。如遇急迫情形，以至於有必要做立即處置，黨主席或是地方黨部主委有權暫時停止該黨員執行其政黨權益。如果我們有這麼清楚的決定，王金平就會被停權。這是選罷法中的規定權，也可以在選罷法中加一章。當中選會對於上述所提之相關選政(像是政治獻金法)有決定權之時，業務量變大，就會有高政治性，就有中選會辦理選舉是否會公正的的疑慮，對於成員的提名也會斤斤計較，演變成當時 NCC 成員的任命。

如果政策歸內政部，內政部本來就政策性和政治性，就會受到來自國會與媒體的監督。有人會擔心是否會政治偏頗，但這就是看如何闖關國會和媒體評論，還包括訴訟上的問題。好處是說如果內政部辦選政，中選會辦選務，選務機關權力小、受烽火就比較小，政治鬥爭性比較小，辦理選舉大家就比較不會質疑。英文版維基百科有提到選委會的模式，泰國採行獨立模式，就是獨自搞到底，在全國各地有設立分部(branch office)，台灣的地方選委會不是外派機關，是隸屬於各縣市政府的。泰國選委會有權決定候選人的資格，

以及最終認定選舉是否有效，甚至修法權、立法權通通歸他。我也沒甚麼定論，有時候一個好的制度不要輕易改變，到目前為止中選會辦理選舉的信譽大家都不懷疑，這是很寶貴的，如果搞大之後就會複雜化、政治化，是否會讓其公正性受到減損，讓他在辦理選務時遇到很多意見。就是維持現況。可以有中間模式，就是內政部主管選政上，其法案要經過中選會的參與，像是修改權、建議權，或是最終定案前要針對中選會進行聽證。還是內政部主管選政，但是讓中選會有必要參與權。如果要讓中選會有選政的決定權，會有我剛剛說的問題，但仍取決於中選會要負責哪些部分的選政，是只有選罷法還是包括公民投票法、政治獻金法或是政黨內部管理。像英國版本，政策權可能很大，目前也經過很多次修改。權力越大、掌管的越大，就要更小心。選罷法的部分，中選會有掌管法律的解釋、適用與修改的建議權。好處是說因為中選會最熟悉法律，以及處理的能力還有人才的來源很充足。也可以討論是否由中選會單獨提修正案或是會商內政部提案。那這裡有折衝方案，就是中選會主管選罷法的解釋與適用，至於選罷法的修改，可以會商內政部提出之，或是聽取內政部的意見後提出。但是這兩種強度不同，是有光譜的概念。要注意就是說給的越多，中選會就更具政治性，使其在辦理選舉中受到質疑。我們對於美國式的獨立機關，由於行政部門沒有法律案提案權，所以這個問題比較不嚴重，法律案並沒有經過總統拍板定案才送到國會。就內閣制國家，這是個問題。因為 613 號解釋也沒有提到政策修改的部分，這個問題可以再細分，就是在修法時，院長是否要原則性尊重獨立機關、是否要與內政部分享權力。但是獨立機關越重要，權力越大，就越需要受到相應的節制。就是中選會在修正選罷法時，是要參照院長對於當前選舉的方針指引，也可以說院長只能在法案有重大疏失時才予以退回，維持中選會的修法獨立性，但不至於失控，中選會才去制定法案。像德國的公平會就是要遵照總理的方針做成政策性或個案性的決定。所以內閣總理有節制性。假設中選會有修法的提案權，這邊就有很多政策設計的可能性，使得中選會在法律修改權有一定獨立性，但不至於失控。反過來說，選罷法由中選會單獨修法是否適當，這樣會讓中選會非常政治性，如果單純執行解釋適用選罷法是 ok 的，那可以考慮選罷法的修法權是否要全部歸中選會。中選會也可能修法修得很激烈，就會高度政治性。舉例來說，如果提出關於政黨選舉補助的修正案，那奧地利的規定是每一票，小黨比大黨算的錢多。中選會也有可能說政黨補助

可以將得票率門檻取消。但是這些政策可能會很激烈。對於獨立機關的課責，經過內政部的聽證或是會商，另外一種就是要經過聽證程序，或是聽取標的團體或是學者專家的意見，而且在加上行政程序法上的規定(base on the record)，政策的最終決定要依據聽證會的內容。假設要讓中選會有法案的提案權，要如何做得比較周延，避免比較專斷，以及降低各界的疑慮並維持其客觀中立性。假設要中選會掌管選罷法的適用解釋與修改，這是可以的，那要思考如何避免中選會遭遇烽火，那可以說經過內政部不同程度的參與或是公共民主參與的聽證程序，降低其爭議性，讓他有可控制性。我覺得只要有中選會有選罷法修法的決定權，就會步上當時 NCC 委員任命的激烈衝突。

訪談時間：102 年 12 月 5 日

訪談對象：中選會委員

一、中央選舉委員會於民國 98 年完成《中央選舉委員會組織法》的立法；並於民國 99 年《行政院組織法》的修法改制為「獨立機關」。在改制獨立機關後，您認為展望未來中選會的組織與權限上，中選會要作何項調整？

答：如果你要從獨立機關來看中選會的定位問題的話，那要獨立到什麼樣的程度，這是一個問題。以我個人較為理解的考試院保訓會，這個單位真的非常獨立，他們所作成的決議，不用經過考試院及其院會，直接對外發生效力。但你看中選會，他畢竟是行政院之下的獨立機關，中選會可以獨立到什麼樣的程度，這令人懷疑。而從另外一個角度來看，中選會確立為獨立機關之後，就必然要再增加這個機關的職權，這兩者之間，也沒有必然的關連性。最後，關於中選會與內政部之間，關於選舉事務與政策的分配，這之間應該是光譜關係，看我們政策上要下在哪一點的問題。

二、由內政部來主管《總統副總統選舉罷免法》、《公民投票法》等法律案的立(修)法，其利弊為何？

答：過去我們看到中選會公平、公正地辦理選務；而內政部主管諸如總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法與公民投票法等相關選舉的法律。就我所知，民進黨的立法委員，就強力要求這些法律的主管機關，要歸中選會管轄，甚至要求新科委員簽同意書，最後在委員會主席的勸阻之下才沒有簽。這也就說明，這些法律與整個選舉政策高度相關，而且十足具有政治性，你

覺得作為獨立機關的中選會適合捲入這樣的政治漩渦嗎？而內政部主管這些法律，已經有相關時日，過去都是這樣辦理，若有變革，恐怕還要多方推敲其中利弊得失。

三、當前內政部主管選政、中選會主管選務，您認為這樣的運作有何不妥？您認為是否有調整的必要？

答：當前中華民國各項選舉法規，並沒有選政與選務這樣的名詞規定，整個就要看誰來操作會比較妥當。如果說中選會真的有那樣的專精人才與組織人力，嫻熟於這些選舉法規的專業，那由中選會來從事這些法規的釋示工作，那我覺得並沒有什麼不可以。折衷的作法來說，就法規的函示工作，是不是可以由兩機關共同會銜發文，這個機制入法，這樣是不是讓中選會的組織職能稍為前進一點，是不是可以作為現階段初步的變革作法。

附錄二 韓國中選會議題訪談紀要

訪談時間：2013年11月25日

訪談對象：Cho, Jin-Man (Assistant Professor, Duksung Women's University, South Korea)

一、請說明南韓選舉管理機關在不同階段的發展情形，特別是不同階段的重大轉變與其可能的原因。

答：南韓早期的選舉管理機關隸屬內政部，是行政機關的一部分，而非獨立機關，1960年代初期，李承晚總統所屬黨派於國會大選時舞弊，引起民眾的反感與憤怒，因而要求成立獨立選舉管理機關，以維護公平的選舉，李承晚政權甚至因此而倒台，1963年，中央選舉管理委員會(以下簡稱中選會)成立，而今年正好是中選會成立五十周年。朴正熙任總統時期，由於以軍事強人之姿來進行統治，因而在這段期間，不僅反對勢力受到極大的限制，中選會的實質權力和影響力並不大，當時由於各種選舉舞弊的現象仍然屢見不鮮，隨著1987年政治民主化運動逐步開展，人民更關心各類的選舉，中選會逐漸受到重視，其權力似乎變大了，1988年國會大選，發生執政黨買票等嚴重舞弊的情況，中選會本於職權針對該事件依法處置，因而獲得民眾對中選會的信賴，進一步強化了中選會獨立的地位，值此期間，中選會的重點在於選舉法

制的完密化。

1994年，金泳三任總統時期，將《總統選舉法》與《國會議員選舉法》統合為《公職選舉法》，為了維護乾淨的選風，該法針對買票或賄賂行為訂有相當嚴格的規定，在競選期間，不論送禮者或收禮者皆屬違法，且罰則為禮物價值的50倍，同時訂有很高的檢舉獎金來鼓勵檢舉。即使是發生請客送禮等選舉舞弊行為，當選者也會因此而被取消資格。

2004年國會大選在即，學界與民眾強力要求中選會必須扮演重要的角色，以維持公平而乾淨的選舉，因而中選會推動了更嚴格的選舉立法，有些規定現在看起來似乎太過瑣碎，有學者開始主張要予以簡化。近年來，總統選舉和國會大選可以說已相當上軌道，候選人在競選時不必花太多的錢；相對地，地方選舉的選風比較差，違法的情事也比較多。

二、現行中央選舉管理委員會的組成(包括委員的人數、任期、任命的程序等)、重要的職權和角色功能為何?

答：這個部分或許由中選會的官員來回答更好。

三、現行的中央選舉管理委員會是否為獨立機關?如何表現其獨立性?

可以從中選會的人事權和預算權的自主性來看。中選會為憲法上的獨立機關，中選會的委員具有很高的聲望，多半具有法官或法學的背景，而常務委員是相當部長的位階。中選會可以自行決定中選會的內部人事，可以自行招考，而其他政府機關則是要經過國家的考試(必須具有公務員身份)，因此中選會算是有很大的人事自主性。隨著中選會的角色功能的擴大，在中選會工作的官員也顯得相當榮耀，因而工作相當賣力。

四、中央選舉管理委員會的經費來源為何?是否受制於其他機關?每年的預算收支是多少?

答：每年的預算很高，以2000年為例，預算在700億元以上，但不確定是否包括中選會的所有人事費用。雖然憲法未明文保障中選會的預算獨立性，但是依照過去的經驗，國會在審議中選會的預算時，是不會刪減中選會的預算。

五、中央選舉管理委員會針對與選舉相關的個案是否擁有準司法的調查權?其與司法機關如何配合進行調查和辦案?

答：中選會擁有調查權，至於是否有罪則由法院來審判，不過法院通常會接受中選會調查的結果，顯示中選會針對選舉違法事件的專業和中立性。

六、目前中央選舉管理委員會在選舉事務和政策領域上遇到較大的問題和挑戰為何？是否已有任何改革的方案或建議？

答：中選會當前的重點已不再是強化法制的問題，而是繼續強調選舉的自由性，例如海外國民投票權的落實，以及加強對民眾的民主與選舉的教育，另外則針對網路競選可能面臨的問題，以及電子投票的推動等，目前而言，基於我國民眾對中選會相當具有信心，因而也能接受中選會所推動的電子投票方案。

訪談時間：2013.11.25

訪談對象：Yun Jae-Su (Director of International Election Cooperation, National Election Commission, South Korea)

一、請說明南韓選舉管理機關在不同階段的發展情形，特別是不同階段的重大轉變與其可能的原因。

答：我們中選會所印製的宣傳品中有針對中選會設立的年代及其重大變革作了簡要的說明，我國中選會於 1963 年設立，主要係依據 1962 年第五次修憲的內容而來，依該次修憲，將中選會定位為憲政上的獨立機關。早期中選會的功能僅限於管理選舉的事務，1989 年發生東海市的選舉舞弊事件，當時中選會採取斷然的措施，舉報執政黨的違法，因而獲得民眾的信任與支持，自此，中選會的角色與功能受到更大的重視；1994 年將各種公職選舉的相關規定整合為單一的《公職選舉法》；1996 年，中選會設置了韓國公民選舉教育中心(Korea Civic Education Institute for Democracy)，希望能提升政黨、候選人和一般民眾對選舉和民主的認識；1997 年，中選會針對違反選舉相關法律的事件，進一步獲得更完整的管制權力，包括調查權部分；2004 年，中選會設置網路選舉新聞審議委員會、全國選舉電視辯論委員會，前者負責維護網路選舉新聞的公平性，後者則負責規劃並舉辦總統大選和國會大選時的候選人或政黨辯論。

二、現行中央選舉管理委員會的組成(包括委員的人數、任期、任命的程序

等)、重要的職權和角色功能為何?

答：目前中選會係由 9 位委員所組成，其中 3 位由總統指派、3 位由國會選派、3 位則由大法官院長提名，主任委員和常任委員係由委員互選產生，委員任任期六年。主任委員是會議主席，通常由大法官出任，但是並非常勤或專任，中選會的日常事務係由常任委員負責督導，指示事務總長來帶領中選會的運作。中選會的職權包括選舉事務和全國性公投，同時還包括政黨法和政治資金的管理和規範，並推動實施不在籍投票、賦予取得永久居留的外國人投票權等。因而只要是跟前述事項相關者，中選會皆可提議立法並制定相關行政規章。

三、現行的中央選舉管理委員會是否為獨立機關?如何表現其獨立性?

答：依據現行憲法和相關法律的規定，中選會是一個與國會、行政機關、法院、憲法法院平行的獨立機關，中選會依法獨立行使其職權，而其委員受到任期的保障，同時被要求不得加入政黨或參加政黨活動，以保持其中立和不偏私的立場。另外，中選會在內部人事上有相當自主權，可以自行決定組織編制和人員的甄選，中選會的行政官員亦被要求保持中立。我國能夠舉行公平公開的選舉不過是十幾年的歷史，在這過程中，中選會希望能扮演重要的推手，也因為中選會在許多選舉事件中皆能有所作為，並保持其中立性，因而能獲得我國民眾的支持與信任，中選會也因此能夠擁有更實質且完整的選舉管理職權。

四、中央選舉管理委員會的經費來源為何?是否受制於其他機關?每年的預算收支是多少?

答：中選會的預算跟政府其他機關類似，依循一般政府預算的程序，亦即先送財政部整合，並經國會審議通過，雖然中選會未必能獲得原提出的全部預算，不過比起其他政府機關而言，國會可說是相當尊重中選會所提之預算，不會以刪減預算來達到特定政治目的。中選會的預算若以選舉年(2012 年總統大選)為例，一年的預算大約是 8200 億韓圓，而在非選舉年(2013 年)則約有 3500 億元，主要是支應中選會約 310 位文官，及其經常性業務的開支。至於地方選委會所需的預算則由地方自行編列，原則上中選會不會對地方選委會進行補助。

五、中央選舉管理委員會針對與選舉相關的個案是否擁有準司法的調查權？其與司法機關如何配合進行調查和辦案？

答：中選會針對違反選舉法令的個案，擁有調查權和訊問權，中選會的調查員可以直接在犯罪現場進行採證、必要時得採取防範措施、有權要求握有相關事證者交付文件、可以在法官的許可下要求通訊或電信或網路業者提供與案件相關的通訊記錄、可以針對可能違反政治資金法的案件而要求金融機構提供交易的紀錄等，中選會完成違法事件的調查後，再將案件送交檢察機關，由司法機關進行審判，由此而言，中選會具有相當廣泛的調查權。針對違法的選舉案件的調查，中選會下設調查局，局內設有三科，人員編制約有 50 人，根據以往的經驗，凡是經由中選會調查偵辦的案件，及其所收集的證據，幾乎 90% 以上會被起訴，並進入司法審判程序，可見得中選會的專業和獨立性是被肯定的。

七、目前中央選舉委員會在選舉事務和政策領域上遇到較大的問題和挑戰為何？是否已有任何改革的方案或建議？

答：中選會並不具有直接立法或修法的權力，但是仍然可以向國會提出意見或建議，中選會成立的初期，發展的重點在於建立完整而可行的法制，而未來的發展重點則是如何進一步提升民眾在選舉方面的自由性，同時責成所屬的選舉研究院進行選舉等相關議題的研究，以為未來進一步規劃或發展的基礎。有關中選會在 2013 及 2014 年的發展重點皆明白標示於我國中選會的官方網站上，請各位參閱。

附錄三 焦點座談會議記錄摘要

時間：102 年 5 月 30 日

地點：國家政策研究基金會 3 樓會議室

主持人：許慶復（國家政策研究基金會內政組顧問）

與談人：

學者一（國立大學公共行政暨政策學系教授）

退休官員一（中選會前秘書長）

學者二（私立大學教授）

學者三（私立大學教授）

座談會記錄摘要：

一、依據「國際民主及選舉協助組織」（IDEA）之見解，將各國選舉機關分為獨立機關型態、政府部門型態及混合制等 3 類。我國中選會係為法定獨立機關，但選舉事務又分別由內政部及中選會掌管，就您的研究觀察，我國中選會應屬於何種型態。

依據我國中央行政機關組織基準法規定，中央選舉委員會是獨立機關。選舉事務分為選務與選政，有些部分與內政部相關。獨立機關的獨立性有程度差別，我國中選會實際上獨立性較弱一點。而選舉機關獨立性為何？從竹南鎮鎮長補選事件來看，連選連任一次的標準是由哪個機關決定？結果是由台灣高等法院的台中分院審判定讞。但是，選舉事務屬於行政法，由法院審判定讞決定，有點司法凌駕於行政專業之上，如此，威脅到「什麼是獨立機關」了。

從獨立機關的性質來看，是一個行政機關，有準立法性質，即為管制業務可以訂定有關人員做事的準則；有準司法性質，若有相關機關違法，它可以裁決。一個獨立性質的機關，若還有一個司法機關可以凌駕其之上，則獨立機關的「獨立」就可以拿掉了。獨立機關要有獨立的能力，要有獨立的實力。中選會的獨立與否還是得以法理、學理去支撐。民國 98 年通過的中選會組織法，選舉、罷免、公民投票相關選務事項法規制（訂）定、修正及廢止之擬議，所謂的擬議即還有上級參考，造成中選會無法獨立。中選會在法制上的地位是獨立機關，但其獨立的性質卻是比較弱的。

以前中選會是一個臨時機構，在選舉時才成立，選舉後裁撤。當時是由內政部長兼任中選會主任委員，民政司長兼任秘書長。民國 69 年訂定選罷法，內政部長仍兼任中選會主委，秘書長則改為專任。選罷法是選政選務分開，選政是由內政部主管，選務是由中選會主管，主要目的是決策由內政部決策，辦理選務由中選會負責。當時中選會的人員大部分都是由內政部民政司人員兼任，責任大多在秘書長。中選會的委員除了幾位學者以外，可說是有點政治性，在這狀況之下的決策應該在內政部，如果當時就獨立機關的話，

今天情勢可能會更亂。但是，今日時空已不同，中選會組織法也訂定了，它既然是一個獨立機關，應該有選政的決策權。

目前在選政上大概都已定型，其他屬於較決策性且尚未定型的是通訊投票的問題，以及是否要同時舉辦多種公職人員選舉的問題，還有電腦投票的問題。若從決策的立場來看，內政部已沒有必要堅持為選政的主管機關，因為中選會現在是獨立機關。現在內政部很多業務都已經架空了，過去地政、兵役、選政都是內政部的，內政部會堅持選政業務，這可能是其中的原因之一。

二、民國 69 年中選會成立以來，至民國 98 年中選會組織法通過迄今，中選會在歷經第三波民主化發展過程中，為何維護競爭性選舉制度的超然公正、不偏私，乃是威權政體轉型朝向民主化的重要機制。就您的研究觀察，中選會在歷年的運作下，其獨立性的問題與爭議何在。

民主化的發展涉及很多的面向，毫無疑問，有關於選舉事務的推動是一個非常重要且朝野都關心的面向。從台灣的民主化發展來看，選務與選政是從合一走向分離。現在的趨勢似乎要把選務與選政合而為一，合而為一後的主管機關是傾向中選會，我個人也是支持這個立場。從行政的角度來看，事權統一確是有其必要。選政的研究是長期的，隨時都可以做研究、研議，甚至法制化的過程中，也可以隨時送至立法院審議，但選務的推動有其特殊時間性。未來公職人員選舉日程的合併以目前的情勢走向來看，似乎是要落實馬總統所提出的「二年地方，二年中央」，我個人也支持這個方向。

從國家的資源運用來說，單獨辦一場選舉與合併辦理選舉，雖然複雜程度不同，但可以大量節省選務上的經費。若選政選務合而為一，可能得再分二個部分思考，一是現行中選會委員的運作模式。中選會組織法規定只有主委與副主委是有給職，其他都是無給職，若從選務的研擬來看，不可能主委與副主委二個人做。因此，若選政選務要合一，則中選會的委員應該要專任，平常做選務研擬工作。我不認為選政選務合一後，其產生的政治爭議就會停歇。即使剛剛與會學者所提的三個較具有重大爭議性的議題，通訊投票、公職人員合選舉合併舉行、電腦投票等，站在朝野政黨的立場來說，任何一方都擔心一個政策的推動會影響選舉的結果。

以現在來看，我不認為民進黨反對不在籍投票本身，而是對於不在籍投票要採取哪個制度，他們有他們的意見，特別是不在籍投票要擴大到台澎金馬以外的地區推動時，先不談主權上的問題，它的實行結果即使是可行，他都可能擔心選舉結果，這部分即使今日選政選務合一，我也不認為會削減。但是，選政選務合一時，中選會所作成的選舉政策的決定，要經法制化時，一定要送到高度的政治機關立法院審議，所以，仍是立法院做最後決定。因此，不管中選會做為一個獨立機關，擬定任何的選務政策，在法制化過程中，仍是會受到政治的影響，所以它也不可能真正達到獨立。所謂的獨立機關應該要回歸到獨立機關的法律規範，即依據法律獨立行使職權，因此，它只要依據法律獨立行使職權，它就是一個獨立機關，而不在於它的決定是否有可能被別人推翻，即使被立法院或司法院推翻，我也不認為會影響它是獨立機關。因為它是在它自己行使職權時，依據法律行使職權。如果今日沒有立法院的節制，沒有司法機關的節制，這個獨立機關可能會變成違反憲政體例的權力受限的可能性，我相信這不會是任何人所希望看到的。

由於選務工作不是經常性事務，我認為如果能在法制面對於中選會碰到選務推動時，是否可以採用徵調行政機關的方式來辦理選務工作。從過去到現在，選務工作都是一直在徵調行政機關的人力資源。這部分可以維持下去，只是應該要法制化。任何一個制度的建構固然需要依賴法律的規定，但有關環境的因素、機構成員本身的自我要求的因素，都不能忽視。環境的因素即民眾或朝野政黨能否採取比較信任中選會的立場，而不是基於選舉勝負的考慮，若是基於選舉勝負考慮的話，中選會不論做任何決定，都仍然會產生爭議。

關於中選會組織成員的自我期許，例如法律上已規定依據法律獨立行使職權，不管是否有所謂三分之一政黨歸屬的問題，我認為這部分中選會委員被任命後，是否能依據法律獨立行使職能，仍然需要一個自律。目前中選會委員的產生方式，由行政院長提名經立法院同意的協力模式，是比過去由行政院完全主導建立的方式，爭議性較低。畢竟行政院提名表示是行政院能信任的，立法院通過表示是立法院信任的，亦即會獲得行政立法二院以及朝野的共同信任，如此，在行使職權時，至少可以排除被質疑有偏頗之虞。對於中選會如何獨立行使職權，應該是大家共同期望的。

中選會現定位為獨立機關，獨立機關有個特色，即業務上獨立、職權上獨立，但政策上不獨立。就如同法院審判獨立，但是民法刑法非法院制訂。獨立機關只能制訂組織法和程序法，不能制訂實體法，例如選罷法有實體法的規定，中選會不能自行制訂。法國是採選務不獨立，仍然執行的很好。為何選政選務要分開，原因在此，選政是政策，例如不在籍投票政策，這不是獨立機關決定的。內政部是相當尊重中選會的，選罷法其實都是中選會的委員決議後，再由內政部考量政策上有無問題後通過，內政部修改的部分不多，儘量避免衝突。

中選會主委專任化後，民政司司長沒有兼任中選會副秘書長，除了政務次長兼任中選會委員外，內政部沒有其他人參與，這也是為什麼他們要講獨立性的問題；換言之，現在的中選會與內政部，可謂不相干的機關。我個人認為，選政選務仍應該要分開較合理，因為選政是政策面，選務是執行面，中選會能站在一個非常中立的立場執行選務工作。目前中選會委員除了主委與副主委外，都是無給職，這與 NCC 和公平會不同，這方面是可以考慮改為有給職，使其專業性提高。地方選委會形式上隸屬中選會，但實質上都是民政局的人員兼任，但如何結合並沒有一個機制，主委與委員沒有一致的設計，不同的設計是否合理，造成變動很大，常常選舉完後，主委又換人做了，致使經驗無法傳承，將來中選會在功能上也應有所規範。

聯合國推動普世價值的選舉，其基本觀點為：每一個人都要受到尊重，每一個人都是平等的，每一個都須受到保障參與公共事務。就此來看，選舉政策就不像環保政策的情形，中選會是獨立機關。獨立機關若按照美國的專有名詞，是叫獨立管制委員會，重點在管制，只要管制的，就沒有派系、沒有政黨的差別。如果與政黨、派系有關，就是分配性或重分配性的政策，執政的政黨，資源分配就多一點。但是管制性政策與這些無關，就像是訂定一個遊戲規則一樣，管制政策是可以異位相存，但分配性或重分配性政策則否。按照美國獨立管制委員會管制的觀點來看所謂的獨立，獨立管制委員會是被列為司法機關。此外，其還需要訂定遊戲規則，是準立法機關，雖然最後仍是要由立法機關通過。所以，沒有立法機關來推翻中選會的，這是不可能，因為中選會委員需要經過立法院同意，有關法制也是由立法院同意，所以沒有所謂的推翻。而司法也不可以推翻它，都是司法機關的性質，只是分工不

同，法院屬於民事庭或刑事庭，美國獨立管制委員會也有司法性質，如此，才能表現出獨立機關的獨立意義。

若認定我國中選會是獨立機關，是否要分選政與選務決策與一般需要人力、物力綜合考量，在美國聯邦選舉委員會，其六位成員是透過提名國會通過，每二年改選二位，另外還有二位分別是眾議院與參議院秘書長兼任，但這二位在議決時是沒有投票權的。使得對於選舉要公正、公平，促使人民表達意見，形成國家政策的過程，這個過程的決策當然是由中央選舉委員會決定，選務由其下屬機關執行。選務配合選政。依此觀點，我國有關選政的部分，應從內政部移至中選會負責，不能內政部自己決策，如此是違反聯合國規定，即執政黨為了得到選票、得到政權，球員兼裁判，應該要讓中選會有實質獨立的能力，與政黨脫勾。

內政部長的任職並未經過立法院同意，但是中選會主委是立法院同意任命的。選舉機關要讓政權和平、順利輪替，得按照一定的程序進行，這是它的責任，沒有政策，而是要讓每一個人都平等、受尊重，公平、公正、超然推動選務。關於獨立機關的設計，應該要按照美國獨立管制委員會的設計。美國獨立管制委員會的委員是平等的，都不是內閣的閣員，經國會同意的六位委員都是專任，以及二位不具投票權的參眾議院秘書長兼任委員。美國的聯邦選委會與我國中選會最大的不同就是，主要是選舉不要淪為財閥政治，美國為了根除財閥政治，制定了許多解決措施，讓選舉機關能公正、公平、超然制定選舉政策，執行選務。

台灣應該往真正的民主政治發展，誰勝選不重要，重點在中選會能如何讓選舉能公平、公正、順利進行，這沒有什麼政策。例如通訊投票、不在籍投票，在人人平等的前提的，不論人民身在何處都應有投票權利，如果辦不到，是因為技術與能力問題無法克服，因而得遷就，但當有能力、技術克服時，就應舉辦，投票越普級才能越公正。

三、中央行政機關組織基準法明訂中選會為獨立機關，中選會並於民國 98 年完成法制化工作。中選會運作迄今，就您的研究觀察認為，中選會的獨立性是否有效提升，若否，其問題何在；解決建議為何。

各國的體例包括建制當然可以參考，但仍應回到我們自己的環境來看。

今天，為何我們會期望中選會能成為一個獨立機關，這不是單一的政黨期望，而是朝野政黨都期望的。過去，在威權統治時代，黨外或其他政治團體一直質疑國民黨在選務推動上是不公正、不公平，影響到選舉的結果。國民黨在野時，也因為中選會選務的推動，當時的爭議很大。當中選會的角色發揮到極致時，它是有可能影響選舉結果，這才是為什麼大家都希望中選會是個獨立機關，這就呼應剛剛與會學者所說，中選會本身的選務工作應該要呈現人民對於執政的決定權，再由執政黨去做分配或再分配。但是，今天若選務機關不能做到獨立，而有偏私的話，它很可能在選舉結果上造成分配或再分配效應。前者是由選舉結果去做分配與再分配，後者是選務工作的推動會造成選舉結果的本身分配與再分配，這才是今天我們期望獨立機關的原因。

選務選政若能從行政院內政部脫離出來，至少可以避免外界莫須有的攻擊。選政獨立出來後，中選會是否就能獨立，這涉及制度的建構，包含整個大環境對於他們的期許，以及大環境對他們的信任，包括中選會委員的產生方式，與他們對自己的期許。中選會委員現在是由行政立法二院協力模式產生，若中選會委員仍有政黨偏私，執行選務工作時，我們不能否認他是有可能影響選舉結果。通訊投票、公職人員合併選舉、電腦投票等問題，即使設定為選政，其最後的決定權仍在立法院，不會因中選會作為獨立機關就完全決定，如此，即使剛剛與會學者所言，獨立機關不應該規定實體法，但是實體法在研擬上，獨立機關還是仍有政策的建議權。

我認為通訊投票只要用國內工作地投票，這是中選會現在推動不在籍投票的政策，所做的決定，不偏頗任何政黨，送到立法院被立法院修改，從民主政治角度來看，也是很正常且自然的。即使如此，仍是可區分選政與選務，全部歸給中選會，中選會獨立行使職權，我不認為這會有太大的問題。

目前我國對於獨立管制委員會的納入還不成熟，還在摸索與學習階段，但是若以美國做為標準，我國的獨立機關會逐漸走向獨立管制委員會，對於管制事項進行獨立訂定相關規定。所以，終局決定是在獨立管制委員會。馬來西亞的選舉為何會有爭議，讓我們可以了解到，一個選舉機關本身在做決定時，其程序非常重要，程序會有意無意、有形無形決定實質的後果情況。

如果獨立機關的合議結論，行政院不同意時，該如何解決？若真的要尊

重獨立機關，行政院不同意也得接受，這才是獨立機關。若行政院可以改變獨立機關所作之決議，則獨立機關無獨立性可言。事實上，很多機關都在獨立行使職權，例如行政院訴願委員會，它也是獨立行使職權，若行政院訴願委員會所作之決定，與行政院各部會原來的行政決定相同，則何必訴願？因此，訴願委員會依法行政對行政各機關的行政處置或裁量認定違法，將其推翻，行政院就得接受，這才是獨立。我認為，中選會作為獨立機關，不管對選政或選務的事項內容作成決定，包括法律案、行政法規修正，送到行政院院會討論時，行政院各部會仍可基於行政議題的關點，提供不同意見，指出可能的問題，但是，若獨立機關將這些意見帶回討論，認為可接受，因此再修改送回，這表示這個行政機關仍維持它的獨立性，也可接受別人的建議。

當中選會所作之決定，與其他部會意見不同，相持不下時，我建議要送立法院時，就應兩案併呈，由立法院作最後的決定。若是法規命令的修改，行政院必須尊重獨立機關的決定，除非這項法規命令是與法律有所牴觸，則當然無效，這是可行的方式。因此，如果對獨立機關沒有基本的尊重，獨立機關不可能真正的獨立。就是因為我國獨立機關的概念很晚才出現，而且中選會是符合我國現在整個歷史發展的需要，在摸索過程中，我認為仍是要對獨立機關有所尊重。我一直認為，這三個獨立機關只有公平交易委員會沒有政治性，NCC 與中選會都可能處理到涉及資源的分配與再分配。

中央選舉委員會獨立性之研究

期中審查意見回覆表

審查意見	研究團隊回應
<p>楊泰順(一) 權力大、小影響獨立性，沒實權的選務機關又何必在乎獨立性？故應先就英泰韓日與我國選務機關的實質權力，依職權大小加以分類，然後與其獨立性進行交叉分析，如此才能了解我國選務機關的定位，及其獨立性應至何種程度？</p>	<p>謝謝指教。「職權大小」確實是獨立性的指標之一，本研究已從組織定位、職權分工等方面來分析中選會獨立性，期末報告將著重職權運作與獨立性之分析。</p>
<p>楊泰順(二) 影響機關獨立性之因素不外乎人事權、預算、與決策過程，本研究應分析這些國家在這些項目的做法如何，如此才能客觀比較各國的獨立性。</p>	<p>在表 3-10 中加以補充。</p>
<p>楊泰順(三) 研究內年份、年代請修正。</p>	<p>已完成修正，修正的原則若為敘述外國文獻或制度，則標以西元紀年；如為我國的部分，則標以民國紀年。</p>
<p>楊泰順(四) 第 9 頁提及「政策決定」與「通案決定」，其內涵為何？有何區別，又言如通傳會均屬「政策決定」，惟獨立機構指標並未提及「政策」決定權，均請予以補充。</p>	<p>此處為文獻回顧的部分，係不同學者所用文字，其內容應為同樣內涵，本研究計畫已統一改為政策決定。</p>
<p>楊泰順(五) 第 11 頁轉引自徐秀鳳之資料所提「任期保障」、「超黨派」、「適度監督」應予廓清，許多國家的獨立機構指要求同黨派人士不得超過若干比例，並未禁止任命黨派人士。</p>	<p>這部分為我國獨立機關過往資料的回顧，是當時時空所作的原則界定。惟該原則與後來我國獨立機關的建制與法規規定未必一致。此點謝謝委員的提醒。</p>
<p>楊泰順(六) 第 16 頁部分，選舉管理機關</p>	<p>期中報告已做初步分類，請參酌</p>

<p>類型分 3 類，但本案所分析的國家卻未納入分類，既為研究對象，研究者對其定位應更清楚。</p>	<p>第 3 章第 5 節，期末報告亦會更清楚解說。</p>
<p>楊泰順(七) 美國制度發展及相關議題雖非委託研究對象，但由於該國獨立機構歷史最久，某些設計仍可做為分析參考架構。</p>	<p>美國獨立機關之制度設計確實值得參考，但因非研究單位指定之研究對象，且美國聯邦選舉委員會之主要職責為聯邦選舉政治資金之管理，並非選舉事務之獨立性，研究團隊將儘量參考與本研究相關之設計，以做為分析架構。</p>
<p>楊泰順(八) 第 69 頁韓國中央選舉管理委員會組織圖請確認正確性。</p>	<p>已修正。</p>
<p>陳慈陽(一) 文字修正，第 7 頁-第 8 頁有關美國獨立機關年代不清及大法官在法界均以司法院大法官或司法院釋字…，應修正。</p>	<p>已修正。</p>
<p>陳慈陽(二) 選務機關之獨立性是否與美國獨立機關性質是否相同，以此為論述重點，有無偏頗？又本研究是否以英泰韓日為內容，如有其他可相比擬制度當然可以加以引述，但美國獨立機關是否適合選務機關，似有待探討。</p>	<p>感謝協助回應楊泰順委員之前述意見（七）。</p>
<p>陳慈陽(三) 應針對選務（政）獨立性為比較法之研究，以補僅以獨立性，但性質不同之獨立機關之不足。</p>	<p>英日韓泰 4 國之選務獨立性各自不同，期末報告中會儘量針對 4 國之選務獨立性加以補充與比較。</p>

<p>劉義周(一) 我們可以假定一個組織的歷史會影響目前的機關定位、性質。中選會在民國 98 年法制化之前委員會委員的背景及其變化，可能可以說明一部份這個組織如何被期待？如何被型塑？建議研究團隊就此做些分析。</p>	<p>感謝委員提供寶貴建議。本研究團隊將在後續研究中，針對中選會法制化前之委員背景及組成等提出分析，進一步說明中選會在獨立性方面如何被期待。</p>
<p>劉義周(二) 研究團隊費心彙整出中選會大事紀，令人感佩。其中有些條目比較瑣碎，對研究可能幫助不大，建議這些條目的選擇，聚焦在與組織的設置、改置、重要人事、重要決定等，價值更高。</p>	<p>本文已先刪除一些，若刪不足，請予告知，待期末報告作更全面調整。</p>
<p>余明賢(一) 「選政」、「選務」分立的概念與框架，中選會與內政部權限產生爭議，例如不在籍投票制度之研議，其中牽涉多方面向，不僅上層之政治面、法律面，選務執行面更需考量，而選舉罷免法執行面向均屬中選會主管，法律卻由內政部主管，如何讓中選會在民主鞏固階段發揮更大功能，選委會如何充分發揮職權，此部份應予釐清。</p>	<p>感謝指教，這是本研究核心問題之所在，期末報告將就此提出建議。</p>
<p>余明賢(二) 第 27 頁第 2 段所提自中選會組織法通過後，尚無舉辦大型選舉，惟本會 101 年已主辦總統副總統、立法委員選舉，其大型選舉所指為何？又權限爭議引述竹南鎮長補選案例並不適當，另第 28 頁提及選罷法解釋權部分與實務不符，請研</p>	<p>感謝委員提供寶貴建議。已修正及刪除相關文字內容。</p>

<p>究單位修正。</p>	
<p>余明賢(三) 第 30 頁委員由無給職改為有給職之提議，本會於訂定組織法時，考量業務性質特殊，爰建議本會委員設置主任委員 1 人、副主任委員 1 人為專任，其餘合議制成員 7-9 人均為無給職，本項建議應考量選舉委員會職掌範圍，本項請斟酌。</p>	<p>感謝委員提供寶貴建議。《中央行政機關組織基準法》第 21 條規定，相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之。中選會委員的提名，與同屬獨立機關的通傳會(NCC)與公平會並無差異；但通傳會與公平會委員是專任有給職，中選會委員除主任委員及副主任委員外，其餘專任委員卻是無給職。故本研究團隊為強化中選會就選務工作之研擬、委員專業性及強化中選會獨立性等角度而論，提出該項建議。</p>
<p>余明賢(四) 第 89 頁用語請給訪談對象確認。</p>	<p>感謝委員提供寶貴建議。</p>
<p>高美莉(一) 本研究綜整英國、泰國及韓國及日本選舉機關文獻並歸納成類型，對於本會未來業務借鏡外國經驗應有助益。</p>	<p>謝謝委員勉勵。</p>
<p>高美莉(二) 第四章為「中央選舉委員會未來變革的各種方案評估」，請說明該章與前三章論述之脈絡關連性。</p>	<p>在第 1 章第 5 節中已有說明。</p>
<p>高美莉(三) 報告中部份格式請修正調整：選舉研究 NGO 首次出現時，請標明中英文全稱，例如國際民主及選舉協助組織 IDEA(International Institute for</p>	<p>已修改。</p>

Democracy and Electoral Assistance)、ACE(Administration and Cost of Election)。	
高美莉(四) 報告前二章採用夾註方式，第三章採用頁下註方式，請修改成一致。	期中報告只做到初步整理，期末報告會繼續探討此問題。
賴錦琮(一) 本案討論爭點似應聚焦在-為什麼「選政」就是主管法律，主管法律就等於是主管「選政」-此一說法的論理邏輯及各國法例之實踐依據。	感謝委員提供寶貴建議。本研究團隊將在後續研究中，釐清委員所提出的質疑。
賴錦琮(二) 此外，現行內政部主管選舉法律，中選會主管選舉法規的作法，在實務運作上修法與執法機關兩歧，再加上目前立法院對政治性法案朝野均採強力對峙杯葛的情況下，諸多政治性法律（選罷、公投、政治獻金法等）錯綜複雜，導致權責不分以及法制體系紊亂的後果，且何以我國三個獨立機關，唯獨中選會須做成此一切割。以上似亦屬本研究應予關注之焦點。	感謝委員提供寶貴建議。本研究團隊將在後續研究中，專注在委員所提的問題層面之上，並釐清現階段內政部主管選舉法律，中選會主管選舉法規所衍生的各項問題，並提出解決建議。
施能傑(一)目前研究團隊已經蒐集四個國家的資料，也有不錯的鋪陳，對於第二項研究問題（頁2）有回答。	謝謝指教。
施能傑(二)建議研究團隊需要就第一個研究問題，再花時間鋪陳論述。這個問題如果沒有清晰的論述和主張，對於未來第三個問題（本研究核心問題）的討論，會難有指引性功能。目前第二章就「獨立性管制機關」的討論偏弱，一方面對於美國、	已加強改寫於第2章第1節，並說明觀察指標。

<p>歐陸和英國這類型機關的建置背景和期待，討論並不足（主要是引用國內二手資料），一方面對於台灣的獨立機關建置背景又太過於引用可能和實況有別的官方文件，無法更深入說明究竟臺灣如何看待獨立機關，以及所謂獨立機關建置的歷史發展。由於這兩個面向較弱，可能就沒有夠引導出研究團隊認為：一個獨立機關（選舉委員會此類型的獨立機關）應該具被哪些特性，即觀察指標，缺乏清晰的觀察指標或面向，實難以分析中選會的獨立性問題。</p>	
<p>施能傑(三) 關於國外獨立機關的建置和運作經驗，究竟是否為本研究所需要的？如果是，目前第二章僅用不到 2 頁（p.8 談緣起，p.10 談理由），真的很薄弱。同時，主要是引用孫煒的文章，不過該文有其侷限，因其參考文獻主要是歐陸經驗，這與美國或甚至英國有相當的差異性，因此歐陸建置獨立機關的理由、目的和設計方式，和美國就有相當差異。因此，研究團隊至少可以再上網搜尋國內或英文關於獨立機關的其他文獻。</p>	<p>已增加部分說明（請見第 2 章第 1 節，但因期中報告修改時間有限，留待期末報告再予補充。</p>
<p>施能傑(四) 第二章第四節，目前的內容論述，某種程度太像是中選會的內部文件說法。就研究本身而言，真的未必合宜。主要的原因仍在於，研究團隊就第一項研究問題的立場和立論不充分。例如，為何獨立機關就一定要免於政黨角力？美國的設</p>	<p>謝謝委員指教，期末報告將會將此意見納入。</p>

<p>計原則就清楚地彰顯，獨立機關不可能完全去政治化和去政黨化，而是要保證其不受單一政黨控制化。為何中選會委員可以兼職，這又如何和獨立機關特性相符？</p> <p>p.31 論述認為獨立機關要兼管政策，但卻沒有清楚論述，政策如果交給獨立機關，那在台灣要如何設計其受到國會監督或社會監督的信任機制？（文中引用內政部其他業務分出後政策也分出的事例並不恰當，因為這些領域都設計成非獨立性機關，當然政策跟著移出）。總之，研究團隊當然應該有自己的立場（第三項研究問題），只是本節中的立論基礎過於薄弱，在未來期末報告應該可以有更多元廣泛論證。</p>	
<p>施能傑(五) 第三章四個國家的討論很豐富，但可以補強的是，表 3-10 所列出的比較面向，是否就是和獨立性有關的指標，如果是，為何是？這些面向又和第二章第四節所提出三個面向間是否充分對應？</p>	<p>此部分請見改寫後的第 2 章第 1 節與第 3 章第 5 節。</p>
<p>研考會(一) 本案研究目的係針對我國中央選舉委員會之獨立性問題進行探討，首先藉由回顧中選會自民國 69 年成立後之發展歷程與困境，找出中選會目前面臨之問題重點為何；其次，透過比較各國選舉管理機關（EMB）制度，釐清我國在「選務」及「選政」業務劃分上之爭議；最後，綜整分析相關國內外資料，評估中選會未來變革的各種方案，並提出可行之建議。另</p>	<p>已經加強補充整理，詳見表 3-10 的補充說明。</p>

<p>本報告業彙整完成中選會大事紀初稿（附錄四，第 101 頁），並參考國際民主及選舉協助組織（IDEA）的分類，將各國 EMB 區分為獨立型、政府型及混合型三類，初步比較分析發現韓國及泰國之 EMB 為獨立型，英國屬政府型，日本則兼具政府及混合型特質（第 75 頁），建議再行分析各國 EMB 機關層級及委員產生方式，可供我國借鏡之處。</p>	
<p>研考會(二)第一章緒論中對於研究動機與目的之論述過於簡略，請研究小組補充相關研究內容。</p>	<p>已補充說明。</p>
<p>研考會(三)第二章回顧我國現況部分，建議於第四節用表格方式呈現我國 EMB 目前的優缺點；另未來撰寫結論時應分就我國 EMB 套用獨立型、政府型及混合型制度所可能產生之優劣進行論述。</p>	<p>期末報告會加強此點論述。</p>
<p>研考會(四)查本次期中報告並無初步建議事項，另有關各國制度比較之研究發現，建議可進一步分析各國「選務」及「選政」業務權責之劃分方式，並補充相關論述（第 77 頁），以作為我國研擬相關政策之參考。</p>	<p>已補充說明。</p>
<p>研考會(五)考量本案研究主題事涉內政部及中央選舉委員會權管，建議研究小組辦理焦點座談會時應秉持中立態度，並邀請兩機關之代表共同出席，以交換雙方對「選務」及「選政」業務歸屬等相關爭議</p>	<p>感謝指教，會儘可能安排雙方代表同時出席。</p>

之看法，以強化本研究報告立論基礎。	
研考會(六) 本報告書於目錄之表次(如表3-2 應為 48 頁)、附錄(如第 84 頁誤繕為內政會)及文字有所疏漏或錯誤之處，敬請調整更正。	表次部分已修正，並已修正報告中的錯漏字。

期末審查意見回覆表

修正意見	意見回覆
楊泰順(一) 研究內容深入精闢，但似乎未考量委託單位的立場，委託單位為中選會，但研究建議卻多超越中選會的權責且也不適合向上級據以建言。本研究若由行政院委託，內容便較妥適。	感謝審查意見，已修正部分研究建議，請參見第 5 章。因中選會獨立性之問題，非中選會單一機關能處理，且制度牽一髮而動全身，故論述範圍較廣。
楊泰順(二) 研究主題為「獨立性之研究」，便應專注「獨立性」的設計討論，比較各國案例也應專注各國維持獨立性的作為。但本研究卻在結論時提出，「政府型」、「混合型」等不同於獨立研究的立論及建言，似有違研究要旨。	謝謝指正，已刪除結論中朝「政府型」變革之建議。因「混合型」為我國現存實況與短期發展可能性之一，仍予以保留。
楊泰順(三) 本研究探討許多憲政體制與宏觀性的課題，但這應不是委託單位真正關切的重點，如果可能，研究團隊能否就：1) 委員會人數與獨立性關聯(中選會有十一位委員，但所比較的各國英、韓為九位，日、泰則為五人)，不知委員人數與獨立性是否有關？ 2) 韓泰兩國選委會擁有調查權，請問該權如何運作？是否需司法警察或檢調配合？ 3) 各國選委會擁有哪些懲處權？懲	感謝指正，關於：1) 委員人數與獨立性之關連，各國委員人數均為奇數，乃方便合議制獨立機關做出決策之設計。至於為何是 5 人、9 人、11 人？恐與各國選舉機關職掌範圍有關。2) 韓泰兩國選委會調查權之運作，兩國均可針對違反選舉法之行為發動調查，請見第 78-83 頁。其是否需司法

<p>處決定是終極決定還是另有救濟途徑？ 4) 各國選委會預算編列方式為何？是否允許跨年度編列以維持獨立性？</p>	<p>單位之配合？就目前所知之資料，兩國均是由選委會發動調查，在確認犯罪事實之後，由選委會向司法機關告發或提出訴訟。3)各國選委會之懲處權與行政救濟途徑，已補充說明，請見第 78-83 頁。4)各國選委會之預算編列，已補充說明，請見第 78-83 頁。</p>
<p>楊泰順(四)本研究主張國會監督為不可或缺，但國會監督應為政策的監督，故本研究認為獨立性也應包含「政策決定的獨立」實屬不妥，如立法均應由國會通過如何獨立？研究重點應在中選會如何在國會的政政策監督下避免國會的政政治力干預，如中選會委員是否需列席國會備詢？像近來檢察總長黃世銘原具有準獨立地位，也有任期保障，卻被立院釘得滿頭包，甚至逼他請辭，如此如何維持獨立？</p>	<p>感謝指教，獨立機關派員至國會報告或備詢一事，在其發源國為美國，美國也規定國會有權要求獨立機關至國會作證或解釋，但其委員任期受法律保障。這點正是獨立性重要指標之一。</p>
<p>楊泰順(五) 獨立性乃為相對名詞，並非獨立就是獨立於所有政治干預，本研究認為獨立有廣義與狹義兩類，考試院、監察院、司法院屬廣義，中選會則屬狹義，此分類不妥。中選會委員乃由行政院長提名總統任命，故其獨立性為「行政院內的獨立」，並非如司法院由總統提名故可獨立於五院。是故，既為「行政院內」的獨立機構，預算、政策須由行政院定奪並無不妥，不能因此便說不具獨立性。研究旨趣應在分</p>	<p>感謝指教，中選會如何免除其他行政部會或立法院之干預，也是研究團隊的主要考量。中選會預算案送交行政院後，行政院是否只可加註意見、不可任意刪減？行政處分做出後，行政院是否有權加以推翻？這些都是研究團隊思考之政策建議，請參見第四章。</p>

<p>析，既為院內的獨立機構，如何使該機構可以免除其他部會，如內政部，的干預。而國會進行有關預算與政策的辯論時，也應由行政院代答，中選會官員無備詢的義務以維持其獨立性。此一關係便有如國防法修法前參謀總長不必列席備詢一般。</p>	
<p>陳慈陽(一) 獨立性是否一定如同 NCC 一樣所謂獨立機關或專業職務上之獨立，但仍為行政一體之一部份且獨立性可從委員組成及職權獨立保障出發才是正確，如中央銀行。</p>	<p>感謝指正，研究團隊完全同意。</p>
<p>陳慈陽(二)我國憲政體制與美國不同，因此 NCC 獨立委員會本職是否與我國憲政體制相符，且中選會是否以此為基準，是有疑義。</p>	<p>感謝指正，這是研究團隊對中選會獨立性思考方向之一。中選會之業務、職掌等特質不同於 NCC 及公平會，是否可以同等視之，確實有疑義。</p>
<p>陳慈陽(三) 完全同意團隊之內容及意見。</p>	<p>感謝指教。</p>
<p>施能傑(一) 政府型和現剛完成的組織定位完全相反，實務上幾乎不可行，是否仍要大篇幅當方案。</p>	<p>已遵照審查意見，刪除對政府型方案之評估，請見第 4 章。</p>
<p>施能傑(二) 多瞭解美國獨立機關下，為何獨立機關負責法律研擬案的背景原因，這樣比較更能討論臺灣現行架構下中選會和內政部法律主管機關的可能設計。</p>	<p>感謝審查意見，目前僅知美國基於專業性，由獨立機關負責法律研擬，如果有充足時間或進一步研究機會，會對此部分詳細鑽研。</p>
<p>余明賢(一) 第 26 頁所提內政部民政司及戶</p>	<p>感謝指正，已遵照審查意見加以</p>

<p>政司協助「候選人」名冊造冊，應修正為「選舉人」名冊造冊。</p>	<p>調整，請見第 4 章</p>
<p>余明賢(二) 第四章所提朝政府型方案改革並不可行，且內容及概念尚待釐清，建議第四章架構應調整改變，該章為未來變革方案之評估，重點應為強化中選會獨立性之方案評估。</p>	<p>感謝指正，已遵照審查意見加以調整，請見第 4 章。</p>
<p>高美莉(一) 研究應於前面章節先提出論述，再依其邏輯於後章節提出建議。本研究於第四章提出三項改革方案，此三項改革與前三章之連結性並不強，卻於第四章中驟然提出，尤其方案一與方案二、三為相對立之設計，可否請研究團隊僅針對方案二與方案三提出具體之建議與策略。</p>	<p>感謝指教，已遵照審查意見修改標題並調整內容。</p>
<p>高美莉(二) 第四章 p.92 頁「中選會研究能力受限，需強化委員的專業性」標題及內容請修正：因為中選會研究能力與強化委員的專業性並未有必然性，因為中選會委員之角色係獨立行使各項選務之監督及決策，對委員之期待應為其「專業性」甚於其「研究能力」。故本段標題建議修正為「建議將委員專職化，以提升委員的高度專業性」。</p>	<p>感謝指教，已遵照審查意見修改標題並調整內容。</p>
<p>高美莉(三) 研究格式：請依一般研究格式，圖表標題文字位置修正為「表上圖下」。</p>	<p>已修正。</p>
<p>賴錦珖(一)到(六)：(一)本研究之命題應以</p>	<p>感謝指教，已遵照(一)至(六)</p>

<p>選罷公投的法律，主管機關為何？似較具實益。(二) 截至目前為止，我國全國的法律（法 3694 個、條例 428 個、通則 37 個）計有 4159 個，其中在法律條文中明定：「本法之主管機關為○○○」經由檢索僅有 27 個，於法律中訂明「主管機關」之理由及體例，依照羅傳賢（立法程序與技術，五南，1097，頁 241-7）的講法，略可歸納為 12 項。不過上開 27 個於法律條文中訂明該法之主管機關者，其原因大體可歸納如下：1. 以該法律係由部會主管，所屬機關（三級機關）分工負責執行，為區分其主從關係之主管機關者。例如：航業法第 2 條規定：「本法之主管機關為交通部；航業之業務由航政機關辦理之。」商品檢驗法第 2 條規定：「本法之主管機關為經濟部；商品檢驗由經濟部設標準檢驗局辦理。」其他如商標法第 3 條、專利師法第 2 條、船舶法第 2 條及商港法 2 條，均屬之。2. 明確指定中央及地方機關各層級應負責之部門，以免權限爭議者。例如：高級中等教育法第 3 條規定：「本法之主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」，其他如國民體育法第 4 條、土地稅法第 2 條、大學法第 3 條及都市計畫法第 4 條，均屬之。3. 以新部會或新機關成立，爰於應移撥予新部會之法律條文中增列該法之主管機關為受移撥機關者。是故行政院金融監督管理委員會於 92 年 7 月新設立，相關之銀行法、</p>	<p>點審查意見修改，請見第 4 章。</p>
---	-------------------------

會計師法、強制汽車責任保險法、金融機構合併法、金融消費者保護法、金融控股公司法等乃陸續修正（或制定）明定各該法律之主管機關為金管會。其他如入出國及移民法第 2 條亦屬之。4. 以法律內容涉及其他機關（構）業務，為資整合，以統一事權者。例如：國家情報工作法第 2 條規定，該法之主管機關為國家安全局。以行政院海岸巡防署、國防部總政治作戰局、國防部憲兵司令部、內政部警政署、內政部入出國及移民署及法務部調查局等於情報事項範圍內均視同情報機關之故。其他如游離輻射防護法第 3 條、核子反應器設施管制法第 3 條、放射性物料管理法第 2 條、政治獻金法第 3 條、法醫師法第 2 條、人工生殖法第 3 條、人體研究法第 3 條、貿易法第 4 條，均屬之。(三) 由上可知，法律所稱的主管機關，都是指執行該法之政府機關，法律規定的主要內容，主要權責事項是誰的，誰就應該是該法的主管機關，除非二個機關都推業務，或者二個機關都搶業務，才有於法條中特別定該法主管機關之必要。通常都是在避免各機關互相推諉的情況下，才在法律條文中特別訂明法律主管機關。但本案則是相反的情況，二部選罷法律有兩個機關都搶著要主管，但是一個法律不可能有二個平行的主管機關，二個部會共同主管一個法律會造成其後行政機關所作行政作為或處分應由哪一個機關負責，權責混淆不清之情

<p>況。法律主管機關與執行機關予以區分，僅有在上下隸屬關係機關之情形下，始可為之，惟此際法律主管與執行仍在同一部會中，下級機關受到上級機關之拘束。(四)因之，法律主管機關除須負執行法律之行政責任，並為行政處分之原處分機關外，並有下列實質義涵 1.法律解釋權：法律乃為抽象通案之規範，於具體個案之適用，主管機關有法條之解釋權。2.主管機關之法律見解有拘束其他法律適用機關之效力。3.法規命令之訂定權。4.立法計畫草擬，法案草擬之主導權。(五)選舉罷免業務已經從內政部分出來了，依照中央法規標準法第 20 條 1 項第 3 款的規定，法規規定之主管機關已變更者，法規應修正之。因此二部選罷法律，依照中央法規標準法規定也應該移撥給選舉機關。(六) 本研究如從法制的面向來探討。四個國家中僅有日本選舉法律非屬選舉管理委員會主管，蓋該國之選管會基本上為意思決定機關，無專任幕僚人員，幕僚人員均為總務省自治行政局兼任，當然也沒有法制主管權責。其他國家於研究報告中似乎並沒有另設所謂選政機關來主管選舉法律，基本上應均屬選舉相關法律之主管機關。</p>	
<p>賴錦琮(七)與(八) 至於研究報告將法律案之提案權有無視為是否為法律之主管機關，似不無落差。提案權之有無與法律之主管機關係屬二事，前者乃各國議事運作機制之方式，與法律之主管機關侷不相</p>	<p>感謝(七)(八)兩點之指教，法律「提案權」用語不當，已經修正。基於獨立機關之專業性，法律提案權雖因各國政府體制而不同，但是法案內容之草擬，</p>

<p>同。例如：英國國會議案的來源，包括政府案及議員案，政府案乃某一閣員提出的公法案，所有涉及經費的法案，均必須由閣員提出，選舉委員會主任委員非屬閣員，當然無法案之提案權。日本跟英國一樣是內閣制國家，亦祇有政府與議員有提案權。美國則祇有眾議員、參議員、駐會專員和眾院代表有權在國會提出議案，各部會首長甚至總統都沒有提案權。從四個國家提案權的立法例實在無法得出獨立機關不得主管法律的結論。目前我國行政部門也僅有「院」有提案權，各部會法案都應由行政院核轉立法院，國會提案權有無與主管機關係屬二事。這一部分建請予以釐清。三個獨立機關中，通傳會主管的法律，除了組織法外，還有通訊傳播基本法、電信法、有線廣播電視法、廣播電視法及衛星廣播電視法。公平會亦同，除了本身的組織法外，還主管公平交易法。</p>	<p>各國主要仍尊重主管機關之意見。因此，獨立機關對法案內容之影響程度，也是獨立性的指標之一。</p>
<p>行政院研究發展考核委員會(一) 本報告綜整比較英國、泰國、韓國及日本等各國選舉機關之運作情形，建議中央選舉委員會（以下稱中選會）應配合未來定位為「政府型、混合型」或「獨立型」之態樣，就組織規模或業務權限進行調整，以強化我國選舉相關業務之推動及深化民主價值。惟參考行政院之政策目標及業務分工規劃，現行採「選政」及「選務」分立係行政院秉持之立場，相關政策建議可行性有待商榷；另「行政院組織法」亦明示中選</p>	<p>中選會對於我國民主政治的深化具有指標性與重要性，因此讓中選會在選舉管理上擁有較完整的權限是合理的安排，同時也是進一步討論中選會獨立性的前提。</p>

<p>會為我國相當中央二級獨立機關，且現行「中央選舉委員會組織法」亦賦予中選會組織、人事、財務及功能上之法律獨立地位。爰機關之獨立性與「選政」及「選務」之整合似無必然關聯性，建議研究團隊補充強化兩者關聯性之論述，以強化研究立論。</p>	
<p>行政院研究發展考核委員會(二)本報告第三章「各國發展經驗之比較」部分，以韓國經驗建議我國可考慮提高中選會之獨立性，惟該國中央選舉管理委員會係因 1960 年代發生總統選舉醜聞，始經修憲成為憲政機關，基於該國制度演變有其歷史淵源及政治背景，爰上開經驗是否符合我國國情並參採，請研究團隊審酌再議或補充相關說明。</p>	<p>感謝指教，已部分補充說明於該章，並刪除「憲法機關」之政策建議。</p>
<p>行政院研究發展考核委員會(三)報告第四章「中選會未來改革方案之評估」部分，建議中選會應配置獨立之辦公空間（頁 97），恐不符民眾觀感，且辦公空間與機關獨立性之聯結過於薄弱，請刪除本點建議。</p>	<p>感謝指正，已遵照審查意見刪除該項建議。</p>
<p>行政院研究發展考核委員會(四)報告第五章「研究發現與建議」部分，在「獨立型」改革建議提出擴大中選會人員編制與預算（頁 103），惟考量在「中央政府機關總員額法」之限制及政府財政窘迫之前提，相關政策建議可行性有待商榷，建請研究團隊應綜合考量我國現況，研擬具可行性之</p>	<p>感謝指正，因該項建議之前提是中選會長期朝獨立型發展，故在該改革方向之設計下，仍予以保留。</p>

中央選舉委員會獨立性之研究

政策建議或替代方案。	
行政院研究發展考核委員會(五)有關學者專家座談會議紀錄(頁 134)，務請遵循研究倫理，訪談紀錄請取得受訪者同意，並確認文字內容；另會議紀錄摘要並未區分各與會學者專家發言內容，請研究團隊說明上開摘要內容是否為與會人員之共同立場，如有不同立場請分述之。	已遵照意見修正處理(詳見附錄三)。